



# Pratiques et visages de l'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes.: Enjeux locaux de l'émergence d'un nouvel espace politique et institutionnel

Mahamadou Siribie

## ► To cite this version:

Mahamadou Siribie. Pratiques et visages de l'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes.: Enjeux locaux de l'émergence d'un nouvel espace politique et institutionnel. Science politique. Université Nice Sophia Antipolis, 2013. Français. NNT : 2013NICE0032 . tel-01231858

**HAL Id: tel-01231858**

**<https://theses.hal.science/tel-01231858>**

Submitted on 21 Nov 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**UNIVERSITE DE NICE-SOPHIA ANTIPOLIS**  
**FACULTE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE**

**Laboratoire ERMES**  
**Ecole doctorale 513**  
**Droit et Sciences politiques, économiques et de gestion**

**PRATIQUES ET VISAGES DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LES ALPES-MARITIMES.**  
**ENJEUX LOCAUX DE L'EMERGENCE D'UN NOUVEL ESPACE POLITIQUE ET**  
**INSTITUTIONNEL**

Thèse présentée pour l'obtention du grade de docteur en Science Politique

par

**MAHAMADOU SIRIBIE**

Sous la direction de Christine PINA  
Maîtresse de conférences en Science Politique - HDR

**Membres du jury :**

**PIERRE BRECHON**, Professeur de Science Politique, PACTE – Sciences Po Grenoble  
*RAPPORTEUR*

**ALAIN FAURE**, Directeur de CNRS, PACTE – Sciences Po Grenoble  
*RAPPORTEUR*

**NICOLAS BUE**, Maître de conférences en Science Politique, ERMES-CERAPS, Université de Nice-Sophia Antipolis

**CHRISTINE PINA**, Maîtresse de conférences en Science Politique - HDR, ERMES, Université de Nice-Sophia Antipolis

**novembre 2013**

## REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à Madame Christine PINA, Maîtresse de conférences à l'Université de Nice-Sophia Antipolis pour avoir accepté d'être ma directrice de thèse. Sa grande disponibilité, son sens de l'écoute, sa patience et ses conseils avisés m'ont énormément aidé dans mes recherches. Ses encouragements sans cesse prodigués, son regard critique ont été précieux dans l'aboutissement de ce travail.

J'exprime mes remerciements à Monsieur le professeur Christian BIDÉGARY pour la sympathie qu'il m'a témoignée dans les échanges que j'ai pu avoir avec lui au sujet de ma thèse et à Monsieur Nicolas BUÉ, Maître de conférences à l'Université de Nice Sophia-Antipolis, pour ses conseils.

J'associe ces remerciements à toute l'équipe du laboratoire ERMES de l'Université de Nice-Sophia Antipolis, qui m'a donné l'opportunité d'exposer quelques réflexions sur mes recherches lors des journées des doctorants.

Je remercie toutes les personnes contactées dans le cadre de cette étude. Elles n'ont pas ménagé leurs efforts pour me recevoir et m'accorder des entretiens. Sans eux, le travail de terrain eût été une entreprise bien plus difficile.

Je ne puis oublier mon épouse dont le soutien, la confiance, les encouragements et l'attention accordée à ce travail de recherche m'ont donné l'énergie nécessaire pour le mener à terme.

Que soient remerciés toutes celles et tous ceux, qui de près ou de loin, m'ont aidé, à accomplir cette recherche, par leur soutien et leur écoute.

Enfin, je dédie cet ouvrage à mes parents.

# Sommaire

<b>SOMMAIRE</b>	p.2
-----------------	-----

<b>INTRODUCTION</b>	p.9
---------------------	-----

## **PREMIERE PARTIE**

<b>Les facteurs locaux de création des EPCI et les logiques de recrutement du personnel politique intercommunal</b>	p.48
---	------

<b>Titre I : La réception locale de l'intercommunalité : la récurrence des luttes politiques entre élus et la recherche de compromis</b>	p.51
--	------

<b>Chapitre I : La continuité d'anciennes pratiques politiques dans l'appropriation locale de l'intercommunalité</b>	p.53
--	------

<b>Section 1 : Les élus locaux face à la création des EPCI : la consolidation de l'acquis communal dans l'institutionnalisation de l'intercommunalité</b>	p.54
---	------

A. L'émergence de l'intercommunalité entre compromis Etat-élus et permanence des conflits politiques locaux	p.55
---	------

B. L'émergence locale de l'intercommunalité entre « tensions géopolitiques » et luttes personnelles pour la maîtrise du pouvoir local existant	p.62
--	------

<b>Section 2 : La permanence des luttes de positionnement dans le jeu politique local</b>	p.66
---	------

A. Le poids de la défense des intérêts territoriaux dans l'appropriation locale de l'intercommunalité	p.67
---	------

B. L'intercommunalité : terrain de luttes permanentes pour la conquête des leaderships des territoires politiques	p.73
---	------

C. L'émergence locale de l'EPCI à fiscalité propre entre conflits et « effets d'aubaines »	p.76
--	------

<b>Conclusion</b>	p.83
-------------------	------

<b>Chapitre II : Une auto-organisation politique intercommunale par le biais des règles formelles et informelles</b>	p.84
--	------

<b>Section 1 : La « domestication » de l'intercommunalité par les maires</b>	p.86
--	------

A. Les statuts comme outils de « codification » du pouvoir intercommunal	p.87
--	------

B. L'usage stratégique de la notion de « l'intérêt communautaire » dans les statuts des EPCI à fiscalité propre	p.91
---	------

<b>Section 2 : Les modalités d'organisation interne de l'EPCI à fiscalité propre</b>	p.99
--	------

A. Les règlements intérieurs ou l'« emprise de l'institué » dans l'organisation de la gestion politique intercommunale	p.100
--	-------

B. Les chartes : instruments d'autocontraintes des conduites des conseillers communautaires et d'agrégation des intérêts municipalistes	p.105
---	-------

<b>Conclusion</b>	p.115
-------------------	-------

### **Chapitre III : La fixation du nombre de délégués au conseil communautaire : un équilibre délicat entre règles formelles et informelles**

p.116

#### **Section 1 : La relative importance des contraintes formelles dans la fixation du nombre de délégués de communes**

p.117

- A. Le format des conseils communautaires relativement dépendant de la population et du nombre de communes p.118
- B. Les enjeux politiques du *statut quo* sur le nombre de conseillers communautaires p.121

#### **Section 2 : Des illustrations concrètes de la répartition des sièges communautaires : une pluralité de pratiques politiques soumise aux compromis entre élus**

p.127

- A. Les communautés de communes : une palette variée de répartition des sièges p.128
- B. L'atténuation des logiques démographiques dans la répartition des sièges communautaires p.130
- C. La CUNCA : une ville-centre pénalisée par la répartition des sièges au sein du conseil communautaire p.134

### **Conclusion**

p.137

## **Titre II : Le poids des ressources sociopolitiques dans la sélection des élus au conseil communautaire et à l'exécutif intercommunal**

p.138

### **Chapitre I : Des élus inégaux face à l'accès aux mandats de délégués intercommunaux**

p.140

#### **Section 1 : Le poids des variables sociodémographiques dans le recrutement des conseillers communautaires**

p.141

- A. La sous-représentation des femmes : le « déficit paritaire intercommunal » p.142
- B. La prégnance de l'âge dans le recrutement des conseillers communautaires p.146

#### **Section 2 : La sélectivité socioprofessionnelle comme facteur discriminant dans le choix des délégués de communes**

p.152

- A. Les logiques sociales de la sélection des délégués de communes p.153
- B. La prégnance des diplômes dans l'accès au conseil communautaire p.158

#### **Section 3 : Les différents facteurs de l'inégale accession à la fonction exécutive des EPCI**

p.163

- A. L'âge et le sexe : deux variables importantes dans la conquête des responsabilités exécutives intercommunales p.164
  - a. Le poids déterminant de l'âge dans la composition du capital politique intercommunal p.164
  - b. Le resserrement de l'accession des conseillères communautaires aux responsabilités exécutives intercommunales p.166
- B. Les ressources socioprofessionnelles des responsables exécutifs intercommunaux p.172

<b>Conclusion</b>	p.178
<b>Chapitre II : L'importance des « trajectoires politiques » et de « l'activisme social »</b>	p.179
<b>Section 1 : L'importance du rang occupé au sein de l'assemblée municipale dans la conquête du mandat intercommunal</b>	p.180
A. La ressource du rang élevé au sein des conseils municipaux	p.181
B. La ressource de l'affiliation partisane	p.187
<b>Section 2 : L'atout de la détention d'un mandat de délégué de commune dans un syndicat intercommunal sans fiscalité propre et celui de la notoriété locale</b>	p.196
A. La pérennisation des syndicats intercommunaux sans fiscalité propre : un atout dans la conquête du mandat intercommunal	p.197
B. Les atouts du réseau associatif et de la « prime au sortant »	p.201
<b>Conclusion</b>	p.209
<b>Chapitre III : Le profil politique du chef de l'exécutif intercommunal ou un élu au pouvoir relativement renforcé</b>	p.211
<b>Section 1 : La détention de ressources acquises dans d'autres espaces politiques locaux</b>	p.212
A. La ressource de l'exercice d'autres mandats locaux ou de mandats parlementaires	p.213
B. Le poids relatif de la ville-centre dans l'accès à l'exécutif intercommunal	p.216
<b>Section 2 : Le « déficit démocratique » de l'intercommunalité : une ressource politique pour le chef de l'exécutif municipal</b>	p.219
A. Le poids du pouvoir majoritaire et de l'unité politique municipale dans la désignation des délégués communautaires	p.220
B. La cooptation politique du délégué intercommunal légitimé par le vote municipal	p.222
<b>Section 3 : Le pouvoir exécutif intercommunal : un pouvoir réel mais sous contrôle interne</b>	p.228
A. La relative désignation « consensuelle » du chef de l'exécutif intercommunal	p.229
B. L'évitement de la monopolisation du pouvoir intercommunal	p.231
<b>Conclusion</b>	p.236
<b>CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE</b>	p.239

## **DEUXIEME PARTIE**

**Le travail politique intercommunal entre jeux de négociations et consolidation des exécutifs communautaires** p.240

**TITRE I : Le processus décisionnel dans l'inégale répartition des responsabilités intercommunales** p.243

**Chapitre I : L'exécutif intercommunal : espace politique transactionnel entre élu** p.245

**Section 1 : L'institutionnalisation du bureau communautaire des EPCI** p.246

- A. Une interprétation politique du mode d'élection des membres du bureau communautaire p.247
- B. La négociation au centre de la réorganisation de l'exécutif intercommunal p.249
- C. La recherche d'un équilibre des pouvoirs au sein du bureau communautaire p.252

**Section 2 : L'attribution des délégations aux membres du bureau communautaire** p.257

- A. La délégation de fonction octroyée au chef de l'exécutif intercommunal : une fonction sous contrainte p.258
- B. Le partage inégalitaire des délégations aux vice-présidents p.260

**Conclusion** p.266

**Chapitre II : Le déséquilibre du processus décisionnel entre organes délibérants et exécutifs intercommunaux** p.267

**Section 1 : Le rôle majeur du bureau communautaire dans le travail intercommunal** p.268

- A. Des rencontres informelles aux réunions du bureau communautaire : une stratégie de conciliation des intérêts politiques p.269
- B. L'emprise des dirigeants intercommunaux sur le conseil communautaire par l'endossement de nouveaux rôles p.273

**Section 2 : Le renforcement du pouvoir des maires et les rétributions inégales des EPCI** p.280

- A. Les mécanismes d'intéressement des conseillers communautaires p.281
- B. Le renforcement des inégalités de rétributions financières intercommunales et les rétributions symboliques p.285

**Conclusion** p.291

**Chapitre III : Commissions intercommunales et conseil de développement : l'implication différenciée des élus communautaires dans le jeu politique intercommunal** p.292

**Section 1 : L'affirmation de nouveaux rôles politiques intercommunaux** p.293

- A. L'institutionnalisation d'une hiérarchie politique informelle entre élus communautaires p.294
- B. Le poids des majorités politiques municipales dans les commissions intercommunales p.296



<b>Section 2 : Le cloisonnement de l'espace politique intercommunal : un enjeu de pouvoir interne à l'EPCI</b>	p.301
A. Le « cloisonnement » du travail des commissions intercommunales	p.302
B. Le conseil de développement : un organe consultatif sans pouvoir de décision	p.304
<b>Conclusion</b>	p.308
 <b>Titre II : Le travail communautaire des élus entre jeux de négociations et politisation du processus décisionnel intercommunal</b>	p.309
 <b>Chapitre I : Les jeux de la négociation entre élus communautaires</b>	p.311
<b>Section 1 : L'institutionnalisation d'un « troc communautaire » entre dirigeants intercommunaux</b>	p.312
A. Le nouveau rôle du maire : « occulter » son pouvoir mayoral pour collaborer avec ses pairs	p.313
B. L'espace intercommunal, lieu de production de « règles pragmatiques »	p.316
<b>Section 2 : La prégnance des logiques défensives des intérêts municipaux dans les pratiques intercommunales</b>	p.321
A. Le renforcement du pouvoir du maire par la permanence de la logique « municipaliste » dans l'action politique communautaire	p.322
B. La permanence des pratiques clientélares dans le travail politique intercommunal	p.326
C. Des « entreprises » politiques intercommunales pour consolider l'assise locale	p.330
<b>Section 3 : L'émergence d'un nouvel espace de consolidation du pouvoir politique local</b>	p.336
A. L'affirmation de nouveaux rôles de leadership politique local	p.337
B. La professionnalisation politique affirmée des élus communautaires	p.340
<b>Conclusion</b>	p.344
 <b>Chapitre II : La conduite des affaires intercommunales entre jeux d'alliances et pratiques subversives de l'institution intercommunale</b>	p.345
<b>Section 1 : L'endossement d'un nouveau rôle par l' élu communautaire</b>	p.346
A. Le renforcement de la domination du maire sur les élus conseillers municipaux/ communautaires	p.347
B. Le poids des contraintes sur le président de l'EPCI	p.351
<b>Section 2 : Les pratiques subversives du « régime du consensus communautaire »</b>	p.357
A. Le consensus communautaire « contrariée »	p.358
B. L'endossement des rôles contradictoires dans le jeu intercommunal	p.362
<b>Section 3 : Les usages stratégiques de l'intercommunalité par les élus</b>	p.368
A. L'accaparement des ressources intercommunales par les maires : la politisation des enjeux intercommunaux	p.370
B. Les prises de positions politiques des élus communautaires	p.381

C. Les questions intercommunales saisies par les élus municipaux d'opposition	p.389
D. La loi du 16 décembre 2010, source supplémentaire de concurrence entre élus et facteur de politisation de l'évolution institutionnelle	p.395
<b>Conclusion</b>	p.403
<b>CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE</b>	p.404
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	p.408
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	p.417
<b>ANNEXES</b>	p.436
Annexe n°1 : Les textes fondateurs de l'intercommunalité	p.437
Annexe n°2 : Recueil des données sur nos sites d'enquête	p.441
Annexe n°3 : Questionnaire	p.450
Annexe n°4 : Les configurations politiques des différents conseils communautaires	p.452
Annexe n° 5 : L'importance des adjoints dans les conseils communautaires	p.457
<b>LISTE DES TABLEAUX</b>	p.461

# INTRODUCTION

L'intercommunalité désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes<sup>1</sup>. Il découle de l'expression « coopération intercommunale », la volonté des communes d'agir ensemble en vue d'atteindre un objectif commun. Le processus intercommunal débute dans la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle avec la création des commissions syndicales pour gérer les biens possédés ensemble par les communes et créer des ententes intercommunales. Ces dernières avaient pour but d'organiser une simple concertation entre les communes tandis que les commissions de gestion des biens indivis opéraient des actes d'administration habituelle. Ces premières initiatives de coopération intercommunale naissent des enseignements tirés de l'échec en 1795 du premier projet de regroupement autoritaire des petites communes au sein des « municipalités de canton ». L'idée de coopération se consolide avec l'instauration de la personnalité juridique pour la commune par la loi du 17 juillet 1837, donnant une consistance nouvelle aux affaires locales. La loi municipale du 5 avril 1884 la reprend et la renforce en disposant que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

Mais l'Etat n'a jamais pu, à l'exception de la période révolutionnaire, regrouper de façon autoritaire les communes et en réduire ainsi le nombre tant le fait communal au contenu politique, économique mais aussi culturel et religieux se trouve ancré dans l'histoire française. Pour Hervé Michel, « *plus généralement, toutes les politiques étatiques de rationalisation de l'organisation administrative territoriale ont jusqu'alors été neutralisées ou appropriées par les acteurs locaux* »<sup>2</sup>. Face à la nécessité de développer des solidarités nouvelles pour répondre aux besoins sans cesse croissants et diversifiés des populations que les communes seules ne peuvent satisfaire, l'Etat encourage alors leur regroupement peu ou prou volontaire.

La loi du 22 mars 1890 marque véritablement le début de la coopération institutionnelle avec la définition d'un cadre juridique créant les syndicats de communes. En effet, par ce texte, le législateur autorise les communes à constituer entre elles un établissement public autonome, destiné à créer et gérer un service d'intérêt commun, limité au départ à la satisfaction d'un objet unique. L'avènement de la révolution industrielle s'accompagne de la mise en place des premiers réseaux, notamment d'eau et électricité. La gestion de ces réseaux dépasse les limites du territoire communal et oblige bon gré malgré, communes et responsables des syndicats à travailler ensemble.

Le syndicat de communes, établissement public territorial, se caractérise par le double principe de spécialité<sup>3</sup> et d'exclusivité<sup>4</sup>. Sa durée peut être illimitée. Ses statuts, préalablement

---

<sup>1</sup> Le débat sur le problème communal français prend sa source dans l'opposition, sans cesse réactualisée depuis, entre deux projets révolutionnaires : celui défendu par Jacques-Guillaume Thouret, soutenu par Nicolas de Condorcet et inspiré par Emmanuel-Joseph Sieyès, d'un redécoupage rationnel et géométrique du tissu paroissial en 6 500 municipalités contre celui de Mirabeau d'une transformation des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime en communes. C'est cette dernière proposition qui l'emporte à travers les décrets des 14 et 22 décembre 1789. En effet, ce dernier stipule qu'il y aura « une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne ».

<sup>2</sup> MICHEL Hervé, *Intercommunalités et gouvernements locaux*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 8.

<sup>3</sup> Le « principe de spécialité » signifie que l'établissement public a une compétence spécifique dont il ne peut s'écarter. Cependant, dans la pratique quotidienne intercommunale, l'exercice des compétences par les EPCI de 1999 s'écarte de ce même principe qui les régit.

<sup>4</sup> Le « principe d'exclusivité » signifie que l'établissement public exerce seul la compétence qui lui a été transférée du fait de l'objet statutaire du syndicat de communes. Mais dans la pratique, ce principe qui s'applique également aux EPCI à fiscalité propre nés de la loi Chevènement de 1999 révèle une autre réalité : l'exercice a une double échelle, municipale et intercommunale, même pour les compétences transférées aux communautés.

approuvés par chacun des conseils municipaux des communes sont arrêtés par le préfet au moment de la création du syndicat. Ils précisent l'objet (forcément unique du syndicat de communes)<sup>5</sup>, le nom de chacune des communes adhérentes au syndicat, le siège social (généralement la mairie de la commune la plus importante), la dénomination et les ressources, sa modification éventuelle (par exemple l'extension du syndicat à de nouvelles communes s'opérant dans les mêmes conditions de forme et de procédure), de même que la dissolution du syndicat lorsqu'il n'a plus d'objet. Un règlement intérieur, adopté par le comité syndical peut préciser les statuts, en particulier la répartition des charges du syndicat entre les communes, fixées le plus souvent au nombre d'habitants mais parfois en fonction d'autres critères.

Cet établissement public est géré comme les communes par un organe délibérant collégial, le comité syndical et par un organe exécutif, le président du syndicat. En règle générale, chaque commune se trouve représentée, quelle que soit sa population ou sa superficie, de manière identique, par deux délégués au comité syndical. Ils sont désignés par le conseil municipal soit parmi les conseillers municipaux, soit parmi les habitants éligibles dans l'ensemble des communes du syndicat. Comme le maire élu par les conseillers municipaux, le président du syndicat est élu par les membres du comité syndical. La détention des mandats au sein du syndicat est liée à celle des mandats municipaux car à chaque élection municipale les instances syndicales se voient renouvelées.

D'autres types de syndicats viendront compléter les syndicats intercommunaux issus de la loi de 1890, limités dans leur champ d'action. Ces derniers verront leur champ d'intervention étendu à des domaines multiples par l'ordonnance du 5 janvier 1959. En outre, la règle de l'unanimité remplacera la règle de la majorité qualifiée<sup>6</sup>, ce qui facilite la création d'établissements publics de coopération intercommunale. La loi du 22 mars 1890 et l'ordonnance du 5 janvier 1959 marquent les toutes premières initiatives de la coopération institutionnelle entre les communes et constituent encore aujourd'hui les bases de l'intercommunalité. Ainsi, après l'ordonnance du 5 janvier 1959, l'on passe d'une simple coopération, réglée par un contrat à travers les commissions syndicales ou des ententes intercommunales, à une structure dotée d'une personnalité juridique avec ses propres finances, son propre budget, son patrimoine propre. Les délégués élus, bien qu'issus des communes-membres, agissent désormais de manière plus ou moins autonome dans ce nouveau cadre intercommunal puisque le mandat qu'ils reçoivent des conseils municipaux qui les désignent, ne peut être impératif. Ces derniers se voient donc, en théorie, délégués pour défendre l'intérêt intercommunal.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite « loi Joxe » ou loi ATR donne un nouvel élan à l'intercommunalité, vingt ans après l'essai manqué de la loi Marcellin<sup>7</sup>. Elle réintroduit l'idée de nouvelles formes de coopération

---

<sup>5</sup> Le syndicat de communes, issu de la loi du 22 mars 1890, est souvent désigné par l'expression « syndicat intercommunal à vocation unique » (SIVU).

<sup>6</sup> La loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale reprend le même principe théorique de la majorité qualifiée pour la création des EPCI. En réalité, les élus locaux s'emploient à rechercher l'unanimité pour la création des communautés car ce serait le gage d'un bon fonctionnement futur de l'EPCI. C'est ainsi que nous constatons que, même si la règle de la majorité qualifiée est posée pour prendre des décisions au sein des conseils de communautés, c'est la règle de l'unanimité posée de façon informelle par les élus communautaires qui prime dans la prise de décisions.

<sup>7</sup> La loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin sur les fusions et regroupements de communes.

intercommunale. Elle reprend les initiatives précédentes tout en évitant les blocages qui ont entraîné les échecs du passé. Ce texte insiste sur deux aspects essentiels : la rationalisation du paysage intercommunal et le passage de la coopération de gestion à une coopération de projet axée sur le développement économique et l'aménagement de l'espace. La loi innove en donnant une première définition légale à l'intercommunalité qui rompt avec l'approche sectorielle préexistante : « Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». La coopération se fait sur la base du volontariat en excluant la contrainte et en reconnaissant la liberté des élus, ce qui traduit le fait que les EPCI prévus par la loi de 1992 sont créés sur demande des conseils municipaux. On passe d'un registre autoritaire à une volonté de provoquer une coopération dont on espère qu'elle débouchera, dans le futur, sur une plus grande intégration.

La loi Joxe envisage l'intercommunalité d'une part en la fondant sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarités et d'autre part, en la dotant de nouveaux moyens financiers comme la création de la taxe professionnelle d'agglomération qui répond au double besoin d'identifier plus particulièrement l'impôt intercommunal et de renforcer la solidarité du territoire sur le plan économique et financier<sup>8</sup>. A titre illustratif, ce sont les conseils communautaires qui votent seuls le taux de la taxe professionnelle exigible pour les entreprises installées sur le territoire intercommunal, les communes cessant de lever l'impôt.

Contrairement au texte de 1992 qui introduisait les mesures concernant l'intercommunalité au sein d'un ensemble plus vaste, celui de 1999 instaure un corpus de règles relatives au sein du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce texte s'articule autour d'une double vision : une rationalisation des institutions locales qui prenne en compte les évolutions démographiques et un aspect plus social visant à développer des solidarités intercommunales, en limitant la concurrence potentielle entre communes. Ce texte issu des travaux parlementaires engagés dès 1995 n'a été adopté qu'à la fin de juin 1999, à l'issue d'une commission mixte paritaire. Les objectifs assignés à ce texte visent à redéfinir l'architecture des EPCI à fiscalité propre, à simplifier et rationaliser les règles de l'intercommunalité, à accroître la transparence du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale et à promouvoir la taxe professionnelle.

La loi Chevènement de 1999 généralise les incitations financières à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui font le choix de la taxe professionnelle unique qui « *mutualise les moyens et renforce les solidarités entre les communes et la structure intercommunale* »<sup>9</sup>. Ainsi les rivalités communales pour l'implantation des entreprises disparaissent alors que les mécanismes de compensation qui complètent le dispositif renforcent la cohésion territoriale de l'EPCI<sup>10</sup>. C'est dans ce dispositif novateur qu'est l'intercommunalité à taxe professionnelle unique que la coopération locale en

---

<sup>8</sup> BREMOND Christine, *La solidarité financière intercommunale*, Paris, Editions Syros-Alternatives, 1992, 167 p.

<sup>9</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses Editions Marketing, 2008, 123 p.

<sup>10</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, Dexia Editions, Collection « Politiques locales », 6<sup>ème</sup> édition, 2007.

France a trouvé selon Marie-Jacqueline Marchand<sup>11</sup> un nouvel essor susceptible de pallier les dysfonctionnements de sa carte communale. Mais, pour Hugues Périnel et Nicolas Braemer<sup>12</sup>, la crise économique et la liquidation de nombreuses entreprises, la modification de l'assiette fiscale de la taxe professionnelle ont accéléré les réflexions sur la question des ressources des collectivités et surtout sur les ressources de l'intercommunalité.

Mais aujourd'hui, dans la pratique, au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre issus de la loi Chevènement de 1999, les conseillers communautaires issus des conseils municipaux agissent comme s'ils étaient investis d'un mandat impératif pour le compte de leurs communes respectives, donc de leurs administrés. Rémy Le Saout conforte cette opinion car *« dès lors, ce qui est en jeu avec l'intercommunalité, c'est la possibilité qui est offerte par des politiques et pour des politiques de trouver de nouveaux moyens entre autres financiers pour l'action publique municipale »*<sup>13</sup>. Par conséquent, la coopération institutionnelle entre les communes devient une coopération institutionnelle à dimension politique, les conseillers communautaires semblant se préoccuper surtout de satisfaire leurs électeurs ou leurs futurs électeurs en usant des moyens mis à leur disposition par la structure intercommunale. Cette dimension politique de la coopération intercommunale actuelle découle de l'impossibilité, contrairement aux tous premiers syndicats intercommunaux, de désigner un délégué communautaire sans mandat municipal.

Par ailleurs, les compétences, le territoire de l'EPCI ou la répartition du pouvoir entre les communes qui le composent peuvent connaître des évolutions traduites dans les statuts, des instruments de gouvernance parmi d'autres, qui juridiquement le différencie des collectivités locales dont l'Etat seul organise le fonctionnement. Cette relative liberté de fonctionnement laissée aux EPCI favorise une certaine compétition politique entre élus communautaires pour s'affirmer dans l'arène intercommunale. *« Aussi, et sans pour autant entrer dans la complexité des dispositifs juridiques relatifs à l'intercommunalité, ces différents exemples sont à considérer comme autant d'indicateurs du contrôle effectué par les élus locaux de l'intégration de leurs exigences dans la définition même des réformes intercommunales »*<sup>14</sup>.

Avec la mise en place de la loi Chevènement de juillet 1999, les structures intercommunales jouent un rôle de plus en plus important en matière de politiques publiques locales. Ces structures auxquelles les communes transfèrent les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions sont également investies d'un pouvoir exécutif détenu par le président et d'un pouvoir décisionnel conféré à leurs organes délibérants au sein desquels siègent les délégués intercommunaux, désignés dans les conseils municipaux. En fait, quels que soient les gouvernements, la principale motivation pour relancer la coopération intercommunale relèverait d'une volonté de rationaliser les dépenses publiques.<sup>15</sup> Il s'agit d'une part, de permettre aux communes de faire des économies d'échelle en se regroupant

<sup>11</sup> MARCHAND Marie-Jacqueline, « Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux de la taxe professionnelle », in Le Saout Rémy et Madore François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp.61-78.

<sup>12</sup> PERINEL Hugues et BRAEMER Nicolas « Interco : le bluff des maires », *La Lettre du cadre territorial*, n°376-15, 15 mars 2009.

<sup>13</sup> LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, une strate politique pertinente ? » in C. Bidegaray, S. Cadiou, C. Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p. 62.

<sup>14</sup> *Ibidem.*, p. 62.

<sup>15</sup> « L'intercommunalité », *Regards sur l'actualité*, n°314, Paris, La documentation française, 2005, 96 p.

afin de réaliser certains grands projets qu'une commune seule ne pourrait pas faire et d'autre part, de favoriser une meilleure répartition des ressources entre les communes. Ces deux objectifs assignés à l'intercommunalité se présentent comme une solution aux nouveaux problèmes posés par les évolutions de l'action publique locale, induites par la décentralisation. Mais les transferts de certains domaines stratégiques de l'action publique locale aux EPCI à fiscalité propre, loin d'être de simples transformations fonctionnelles, ne sont pas sans conséquence sur la répartition du pouvoir politique local, de telle sorte qu'un problème initialement posé en termes gestionnaires engage des enjeux potentiellement politiques<sup>16</sup>.

C'est ainsi que les politiques intercommunales font toujours l'objet de nombreuses concertations et toute réforme dans ce domaine résulte de compromis et d'accords entre, d'une part l'Etat et les représentants du pouvoir politique local et d'autre part entre élus locaux. Une fois franchies les étapes constitutives des structures intercommunales, ces EPCI se trouvent investis de nouveaux rôles dans ces récentes arènes politiques. Face donc à l'émergence dynamique de ces nouveaux lieux de pouvoir et de décision<sup>17</sup>, induite par le développement de l'intercommunalité, de nombreuses questions liées à ce nouvel espace politique intercommunal se posent.

L'une des questions récurrentes liées à la mise en place des structures intercommunales à fiscalité propre, est la question de la désignation des conseillers communautaires, élus de manière indirecte par leurs pairs des conseils municipaux des communes-membres. Cette élection souvent considérée comme le « 3<sup>ème</sup> tour »<sup>18</sup> des élections municipales interpelle Rémy Le Saout. Ce dernier s'interroge sur la question de la subordination du pouvoir intercommunal aux autres pouvoirs locaux et surtout au pouvoir municipal. Il se penche sur la dimension politique mettant en évidence le problème de l'élection des élus communautaires. Dans cette optique, au-delà de la question du maintien ou non du système électoral actuellement en vigueur pour l'accès aux fonctions intercommunales, ce qui semble préoccuper de nombreux élus locaux<sup>19</sup>, c'est l'émergence d'un nouvel espace politique. Ce dernier semblerait susceptible de concurrencer d'autres pouvoirs locaux déjà bien établis, notamment le pouvoir des maires et surtout celui des petites communes qui craignent de perdre leur autonomie décisionnelle avec les structures intercommunales<sup>20</sup>.

En outre, ces intercommunalités perçoivent une ressource fiscale importante : la taxe professionnelle unique devenue aujourd'hui la contribution économique territoriale (CET) et peuvent décider de la compléter par une fiscalité additionnelle sur les ménages. Dès lors, se pose la question de savoir si ces échelons décisionnels, dont la place dans le paysage institutionnel sera croissante, doivent être élus ou non élus au suffrage universel direct. La

---

<sup>16</sup> LE SAOUT Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001/4, 140, pp. 73-79.

<sup>17</sup> KERROUCHE Eric, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008, p.131.

<sup>18</sup> SIRIBIE Mahamadou, « Les EPCI, troisième tour des élections municipales ? L'exemple de Pôle Azur Provence », *Les Cahiers de la Méditerranée*, n°77, décembre 2008, pp. 263-274.

<sup>19</sup> « Le rapport Balladur et les nouvelles collectivités territoriales », *Regards sur l'actualité* n° 351, La documentation française, mars 2009, pp. 9-21.

<sup>20</sup> Les enquêtes que nous avons effectuées sur le terrain à travers les entretiens auprès des maires du département des Alpes-Maritimes mettent en évidence l'inquiétude de ces derniers face à l'intercommunalité.



perspective d'une généralisation de l'intercommunalité pour l'ensemble du territoire renforce la nécessité d'une telle réforme. *« La commission des lois s'est largement prononcée en faveur de cette élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Cette réforme doit être mise en œuvre dès les élections municipales de 2007 »*<sup>21</sup>. Mais, les propositions contenues dans le rapport de Pierre Mauroy ne se concrétiseront pas lors des élections municipales de mars 2008<sup>22</sup>.

Les arguments opposés au principe de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct s'inscrivent dans une perspective de défense de l'institution communale. En effet, pour Jean-Claude Némery *« la transformation, à terme, des EPCI en collectivités territoriales, devient alors incompatible pour beaucoup avec le maintien de la commune en tant que collectivité territoriale à part entière »*<sup>23</sup>. En 1997, les sénateurs Daniel Hoeffel et Jean-Paul Delevoye précisent les arguments développés sur cette question par les principaux défenseurs de la cause communale : *« L'élection au suffrage universel des délégués intercommunaux pourrait résulter de l'adaptation aux établissements publics de coopération intercommunale des dispositions de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, désormais codifiées dans le Code général des collectivités territoriales. Le législateur a souhaité que le rapport prévu par l'article 78 de la loi du 4 février 1995 examine cette éventualité pour les groupements à fiscalité propre. Jugeant préférable de faire examiner le contenu et la portée d'une telle réforme, compte tenu de ses conséquences possibles sur l'organisation territoriale, le Sénat avait en effet amendé le projet de loi. L'élection directe des délégués intercommunaux modifierait profondément la nature des établissements publics de coopération intercommunale et leurs relations avec les communes, structures de base de la démocratie locale. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre seraient alors dotés de toutes les caractéristiques d'une collectivité territoriale. Le fait que les délégués intercommunaux ne soient plus l'émanation des conseils municipaux pourrait susciter des difficultés insurmontables, en particulier des oppositions entre les communes et les établissements de coopération intercommunale »*<sup>24</sup>.

Les arguments de la défense de l'institution communale portés par beaucoup d'élus locaux l'emporteront car ce projet d'élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux se verra une nouvelle fois ajourné *sine die*, après avoir été plusieurs fois reporté lors du vote de la loi Chevènement de juillet 1999<sup>25</sup>, relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale. L'ajournement du mode d'élection directe des délégués intercommunaux contraste avec l'importance des transferts de compétences aux

---

<sup>21</sup> *Réformer l'action publique locale*, Paris, La documentation française, décembre 2000, p.32.

<sup>22</sup> Rappelons que les élections municipales qui devaient avoir lieu en 2007, ont été repoussées aux 9 et 16 mars 2008 à cause des élections législatives et présidentielles.

<sup>23</sup> NEMERY Jean-Claude, *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2004, p.25.

<sup>24</sup> « La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort ! », Les Rapports du Sénat, 1996-1997, p.91.

<sup>25</sup> Sur l'évolution du projet de loi : « Des députés proposent l'élection au suffrage universel des structures intercommunales », *le Monde*, 6 février 1999, « Le Sénat a adopté, en le modifiant, le projet de loi sur l'intercommunalité », *Le Monde*, 6 mai 1999.

EPCI<sup>26</sup>, et révèle la capacité des maires à se saisir d'une loi pour l'adapter plus ou moins à leurs attentes et aux enjeux politiques locaux.

Cependant, chargé en octobre 2008 par le Président de la République de « simplifier » l'organisation territoriale, le Comité pour la réforme des collectivités territoriales<sup>27</sup> dirigé par l'ancien premier ministre Edouard Balladur a inscrit de nouveau, parmi ses vingt propositions, l'élection des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, donc des conseillers communautaires, au suffrage universel direct en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux. Dans ce rapport, la conclusion prévoit que, pour faire face aux critiques adressées au système d'administration locale, il s'agit de privilégier « *la constitution, à terme, de deux pôles institutionnels autour de la région et des intercommunalités, (...) dans le sens d'une réduction progressive du nombre de niveaux effectifs d'administration, d'une extension du champ d'application du suffrage universel et de la parité* »<sup>28</sup>.

La proposition d'élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux prévue pour les élections municipales de 2014 du comité Balladur n'échappe pas aux critiques des élus locaux, notamment les maires, qui à travers l'Association des maires de France (AMF), revendiquent pour la commune le statut de seule collectivité à entretenir une grande proximité avec ses administrés en soulignant qu'elle est une composante essentielle de la vitalité de notre démocratie et de la cohésion sociale. Il résulte de ce *statut quo*, qu'en maintenant le principe de l'élection au second degré, le pouvoir intercommunal est toujours pensé comme secondaire à l'action municipale.

Ces différentes prises de positions nous poussent à approfondir les réflexions de nos pairs. Il s'agit de se pencher sur le personnel politique communautaire dans son ensemble ainsi que sur les ressources mobilisées par les élus municipaux pour accéder à l'espace politique intercommunal. Il semble intéressant de s'interroger aussi sur les pratiques en cours dans le cadre du travail politique communautaire, sur ses effets dans d'autres espaces politiques locaux et sur les différents usages de l'institution intercommunale.

Nous analyserons dans le cadre du processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité comment les élus locaux, tout en continuant à reléguer les structures intercommunales dans un état de subordination par rapport aux communes<sup>29</sup>, consentent paradoxalement à doter celles-ci de compétences de plus en plus importantes. Si l'argument de la spécialisation des institutions intercommunales qui permet de les assimiler à des établissements publics et non à des collectivités territoriales et de justifier le mode de scrutin indirect est battu en brèche par l'importance et la diversité de leurs compétences<sup>30</sup>, Catherine Ribot souligne néanmoins avec justesse qu'à l'intercommunalité des années soixante subie et impulsée par le centre, c'est-à-dire par l'Etat, a succédé une intercommunalité consentie,

---

<sup>26</sup> La loi Chevènement de 1999 a transféré aux EPCI à fiscalité propre de nombreuses compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, de construction d'équipements culturels et sportifs structurants, de la politique de la ville, etc.

<sup>27</sup> « Il est temps de décider », Rapport Balladur au Président de la République, La documentation française, 2009, 174 p.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>29</sup> LE LIDEC P. et LE SAOUT Rémy, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n°48, 1/2001, p.91-96.

<sup>30</sup> *Ibidem.*, *op.cit.*

davantage négociée et présentée par ce dernier comme une opportunité de ressources supplémentaires pour les maires dans la conduite des politiques publiques locales<sup>31</sup>. Ce changement de cap s'explique sans doute par la volonté de l'Etat d'éviter les échecs du passé liés au regroupement autoritaire des communes. *« Dès lors, confrontés aux capacités de mobilisation et d'intervention des élus locaux, l'Etat privilégiera la coopération intercommunale à la fusion, le compromis aux réformes imposées, et une stratégie de transformation incrémentale aux mesures radicales »*<sup>32</sup>.

Le renforcement des structures intercommunales a aussi pour effet selon Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matjeko de renforcer la séparation entre sphères de la représentation politique et de l'action publique locale, aboutissant à une division des rôles : aux communes la représentation des habitants et la figuration du lien démocratique, aux arènes intercommunales l'élaboration des politiques publiques « en coulisses », suivant des règles du jeu qui n'ont pas grand-chose à voir avec une logique majoritaire ou d'affrontement partisan entre les candidats et leurs programmes<sup>33</sup>. Ils affirment même que *« l'opacité qui caractérise l'espace de transaction intercommunal, loin d'apparaître comme une incongruité ou une situation transitoire auxquelles un amendement législatif pourrait facilement remédier, fait alors figure de dimension constitutive de l'intercommunalité telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, lieu privilégié d'élaboration et de réaffirmation des compromis territoriaux et trans-partisans entre élus locaux sur la répartition des ressources de politiques publiques »*<sup>34</sup>.

Une telle observation par ces auteurs, pose le constat d'une certaine opacité des processus de décision communautaire dans le fonctionnement politique des EPCI à fiscalité propre. Il serait, selon Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko, un lieu de *« sanctuarisation politique »*<sup>35</sup> désignant le processus suivant lequel l'intercommunalité est régie par des règles d'échanges politiques originales, autorisant sa co-gestion permanente par des acteurs politiques par ailleurs rivaux. Cette singularité des arènes intercommunales ne peut être seulement redevable à son mode de scrutin indirect car d'autres conditions sont à prendre en compte si l'on veut appréhender le fonctionnement réel des structures intercommunales à fiscalité propre. Il faut même aller au-delà de cette singularité des arènes intercommunales en mettant à profit l'approche empirique pour savoir si l'EPCI à fiscalité propre dans son organisation et son fonctionnement possède ou non une réelle autonomie par rapport aux communes et poser concrètement de façon empirique la question des enjeux des nouveaux rôles politiques qu'ils génèrent en termes de contraintes ou de pratiques subversives.

En constante mutation, l'intercommunalité ne cesse d'évoluer de lois en ordonnances, d'ordonnances en circulaires, complexifiant ainsi son substrat juridico-législatif. Ne répondant pas à ce jour aux attentes des législateurs et des élus, elle contribue à l'empilement de strates supplémentaires. Cette complexité de l'enchevêtrement des différents échelons de prises de

---

<sup>31</sup> RIBOT Catherine, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Paris, L'Harmattan, 2004.

<sup>32</sup> LE SAOUT Rémy, *op.cit.*, p. 59.

<sup>33</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in Le Saout Rémy et Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp.39-58.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.41.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.42.

décision et de gestions locales interpellent les auteurs et suscitent de nombreuses réflexions qui méritent que nous les exposions.

\*

\*

\*

Pour Eric Kerrouche, « *le morcellement communal a souvent été présenté comme une difficulté majeure de notre système local dont l'acuité est particulièrement marquée aux deux extrémités, c'est-à-dire pour les plus petites, qui manquent cruellement de moyens, et pour les plus grandes, qui ne sont pas en situations de gérer leur croissance* »<sup>36</sup>. Face à ce « problème communal », deux solutions furent proposées : fusionner les communes ou favoriser la coopération intercommunale.<sup>37</sup> C'est cette dernière solution qui a été choisie faute d'avoir pu imposer les fusions entre communes<sup>38</sup>. La mise en place d'un réseau dense de coopérations intercommunales et la capacité des élus locaux à contrecarrer les initiatives de l'Etat central auront ainsi eu raison de toutes les vellétés de restructuration communale. Aujourd'hui, le foisonnement des formules de coopération entre communes ne va pas sans soulever des interrogations sur l'intercommunalité et l'émergence d'un nouveau pouvoir local. De plus, la production de nombreux ouvrages, revues ou articles consacrés au phénomène intercommunal témoigne de l'intérêt accordé à cette « *invention politique* »<sup>39</sup>.

Dès la fin des années 1980, la dynamique institutionnelle issue de la décentralisation et l'affirmation d'un nouveau contexte socio-économique obligent les élus à repenser leur rapport au territoire et donc à la coopération intercommunale. Des ouvrages et des revues<sup>40</sup> vont ainsi chercher à souligner les facteurs<sup>41</sup> qui expliquent ce regain d'intérêt pour l'intercommunalité. Entre autres facteurs, ces auteurs citent d'abord, le développement urbain et ses conséquences qui posent la question du niveau d'exercice des compétences communales. Ils se penchent ensuite sur le morcellement communal à nouveau considéré comme un handicap du territoire national dans le cadre de la compétition économique européenne et mondiale. Ils abordent enfin la réflexion sur la nécessité de transformer les structures locales. Même si cette nécessité n'est pas un phénomène récent, elle s'inscrit, néanmoins dans une nouvelle dynamique.

---

<sup>36</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 15.

<sup>37</sup> DELCAMP Alain, « La coopération intercommunale en Europe », in Rangeon François (éd.), *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997, pp.91-112.

<sup>38</sup> Depuis la période révolutionnaire, L'Etat français a tenté, en raison du morcellement extrême du territoire et des tailles variables des municipalités, de réorganiser la carte communale par des mesures de fusions entre communes qui se sont soldées par des échecs. La dernière initiative de fusion entre communes en date est celle de la loi Marcellin de 1971 qui s'est également soldée par un échec.

<sup>39</sup> BARAIZE Nicolas et NEGRIER Emmanuel, (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques politiques », 2001, 299 p.

<sup>40</sup> GUERANGER David, *L'intercommunalité en questions*, Paris, La documentation française, n°951-952, 2008, 168 p.

<sup>41</sup> KERROUCHE ERIC, *op. cit.*, p. 156.

Ces éléments permettent de comprendre que depuis les années 1980, socialement et politiquement le territoire est devenu ou redevenu un enjeu important dans le champ politique. Dans un tel contexte, l'Etat français cherche à agir sur l'organisation territoriale en favorisant de nouvelles formes de coopération intercommunale par une production législative intercommunale. Ainsi, relancée par les politiques de décentralisation, de l'aménagement du territoire et de la construction européenne, l'intercommunalité connaît donc depuis les années 1990, un très fort regain d'intérêt des chercheurs.

C'est ainsi que l'intercommunalité sera largement explorée par les juristes comme l'attestent les multiples études<sup>42</sup> sur les effets de l'application des normes juridiques ou sur la pluralité des formes de coopération intercommunale. Gérard Marcou<sup>43</sup> souligne que la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement » s'inscrit dans le prolongement des orientations de la loi du 6 février 1992 tout en se distinguant par un dispositif de mise en œuvre particulièrement important à travers d'une part les incitations financières et d'autre part, les dispositions qui organisent la transformation des établissements publics à fiscalité propre vers les catégories définies ou réformées par la loi qui règlent les rapports entre les « communautés » et les « syndicats » ainsi que l'extension des périmètres des « communautés ». Ce dispositif de mise en œuvre doit toutefois s'apprécier par rapport à un principe fondamental : le développement de la coopération intercommunale repose sur la libre volonté des communes. C'est la loi du 6 février 1992 qui en a donné la première expression législative, réaffirmée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pour Silvina Rodrigues-Garcia, « *les mutations du cadre juridique de la coopération intercommunale en France confirment cette idée de correspondance entre la construction européenne et l'évolution de l'intercommunalité* »<sup>44</sup>. Aux travaux des juristes sur le phénomène intercommunal, s'ajoute la production d'ouvrages spécialisés, de revues ou de rapports qui cernent ses implications financières ou mettent en évidence ses limites.

Les travaux de science politique qui ont été consacrés à l'intercommunalité l'ont observée au début comme un objet périphérique du système politico-administratif français<sup>45</sup> ou à partir d'une approche de politique publique<sup>46</sup> qui envisage les établissements intercommunaux comme des lieux privilégiés d'élaboration et de réaffirmation des compromis territoriaux et trans-partisans entre élus locaux sur la répartition des ressources de

<sup>42</sup> ZANIN Christine, « Les nouvelles cartes de l'intercommunalité » *Revue géographique de Lyon*, vol.70, n°2, 1995, pp. 129-137 ; MARCOU Gérard, « L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre » *Travaux du Centre d'études et de prévision, Annuaire des collectivités locales*, n°2, 2000, pp. 74-147 ; BOURJOL Maurice, *Intercommunalité et union européenne*, Paris, LGDJ, 1994 ; NEMERY J.-C. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, 706 p ; PETIT Philippe, REY Samuel, « Loi Chevènement : analyse, commentaires et perspectives », *La Lettre du cadre territorial*, 1999.

<sup>43</sup> MARCOU Gérard, *op.cit.*

<sup>44</sup> RODRIGUES-GARCIA Silvina, *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité en France au sein de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 81.

<sup>45</sup> GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Edition du Seuil, 1976 ; RONDIN Jacques, *Le sacre des notables, la France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985 ; MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1995 ; SADRAN Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Editions Montchrestien, 2<sup>ème</sup> édition, 1997, 156 p.

<sup>46</sup> DORMOIS Rémy, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée » in LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp. 145-158.

politiques publiques<sup>47</sup>. L'action publique communautaire est également analysée à travers le prisme de ses effets<sup>48</sup> sur la « performance » des territoires. A titre illustratif, pour certains travaux, la politique culturelle paraît concernée par les dynamiques intercommunales<sup>49</sup>. En effet, la question culturelle, dès les premiers pas de la mise en œuvre des institutions intercommunales, se serait révélée comme l'un des moyens susceptibles d'incarner la nouvelle réalité territoriale. La culture aurait été saisie par les élus locaux comme une ressource pour légitimer l'existence d'une nouvelle institution, d'un territoire doté d'une réelle capacité d'action<sup>50</sup>. Parallèlement, d'autres travaux mettent l'accent sur les pressions à l'échelle européenne qui doivent induire aujourd'hui des changements d'échelle territoriale pour résoudre<sup>51</sup> les nouveaux problèmes d'action publique.

L'intérêt des politistes pour l'intercommunalité au début des années 1990 s'est aussi traduit par l'émergence d'une nouvelle perspective de recherche axée autour de deux thématiques privilégiées, l'étude des dynamiques de production législative des politiques intercommunales<sup>52</sup> d'une part et d'autre part, l'analyse des processus locaux d'appropriation des lois relatives à l'intercommunalité<sup>53</sup> et des stratégies de constitution des instances institutionnelles communautaires<sup>54</sup>. Si certains politistes abordent l'intercommunalité à travers les thématiques de recherches évoquées précédemment, d'autres vont l'appréhender à travers le prisme de leur légitimité démocratique<sup>55</sup>, d'où cette question de Rémy Le Saout relative au « processus d'autonomisation de ce pouvoir local par rapport aux autres formes de pouvoirs locaux »<sup>56</sup>. Il aborde le phénomène d'autonomisation du pouvoir intercommunal par une analyse centrée uniquement sur la figure des présidents des exécutifs intercommunaux. Il ne prend pas en compte les autres élus communautaires, non moins importants de l'intercommunalité, notamment les conseillers municipaux qui accèdent aux mandats intercommunaux. Il fait ainsi remarquer que « loin d'être autonome, la distribution du pouvoir intercommunal reste relativement subordonnée aux autres formes de pouvoirs locaux »<sup>57</sup>.

<sup>47</sup> SAVARY Gilles, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté d'agglomération urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, 1998, pp. 107-140.

<sup>48</sup> LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, 224 p.

<sup>49</sup> HEUMEL Philippe, *Intercommunalités culturelles. De nouveaux territoires en action*, Paris, ADCF, 2002.

<sup>50</sup> FAURE A., et NEGRIER E., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La documentation française, 2001.

<sup>51</sup> DELCAMP Alain « La coopération intercommunale en Europe » in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1992, pp. 91-112.

<sup>52</sup> RIBOT Catherine, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Montpellier 1, Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier, 1993.

<sup>53</sup> MARCOU Gérard, « L'application de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale : une étude de mise en œuvre dans 18 régions », *Les travaux de Centre d'études et de prévision*, 2000, pp. 73-147.

<sup>54</sup> GAXIE Daniel « Stratégies et institutions de l'intercommunalité » in CURAPP-Ouvrage collectif, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997, pp.25-49.

<sup>55</sup> LE SAOUT Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°140, 2001, pp. 73-79.

<sup>56</sup> LE SAOUT Rémy « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *RFSP*, vol. 50, numéro 3, 2000, pp. 439-461.

<sup>57</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, PUO, 2000, p. 461.

En effet, pour lui, les EPCI à fiscalité propre étant par définition des structures financièrement autonomes mais aussi des organes remplissant des fonctions importantes en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, deviennent donc un enjeu de luttes pour la conquête de nouvelles positions de pouvoir au sein de l'espace politique local. L'institutionnalisation de la fonction de président serait construite par un travail de définition et de codification des compétences et du statut des présidents. Elle se caractériserait aussi par un mode spécifique d'élection, notamment l'élection « indirecte », la désignation des présidents s'effectuant sur un marché politique restreint mettant en concurrence les « élus des élus », c'est-à-dire des individus déjà élus par la population et qui doivent être élus par leurs pairs. L'enquête<sup>58</sup> de Rémy Le Saout montre que le développement des structures intercommunales n'engendre pas un nouveau mécanisme de sélection du personnel local puisqu'il s'inscrit dans une logique très inégalitaire de recrutement des personnels dirigeants communaux.

Mais en abordant le phénomène intercommunal sous cet angle, Rémy Le Saout semble accorder une moindre importance aux questions sous-jacentes de l'intercommunalité qui présentent pourtant un caractère éminemment novateur et original pour la science politique. En affirmant que les luttes pour la conquête du pouvoir intercommunal ne sont pas, ou alors faiblement, indépendantes de celles qui prévalent pour l'accès aux autres pouvoirs locaux existants, soutiendrait-il que le marché politique<sup>59</sup> intercommunal fonctionne comme d'autres marchés politiques locaux, en l'occurrence le terrain municipal ? Même si elles ne relèvent pas des mêmes principes, les logiques sociopolitiques qui structurent la compétition intercommunale seraient-elles directement transposées des logiques municipales ? Et en quoi influeraient-elles sur la gestion communautaire ?

Les transferts de domaines stratégiques de l'action publique locale, loin d'être de simples transformations organisationnelles et fonctionnelles, ne seraient pas sans conséquences sur la répartition du pouvoir local. Ainsi un problème envisagé au départ en termes de gestion va engager des enjeux éminemment politiques. Suivant cette logique, comme l'analyse Rémy Le Saout, « *au-delà des finalités pratiques inscrites dans les mesures en faveur de la coopération intercommunale, ce qui est réellement en jeu, c'est la production d'un nouvel espace politique susceptible de concurrencer les autres formes de pouvoirs locaux existants. Notamment, le pouvoir des maires et surtout celui des élus des petites communes qui, avec l'intercommunalité, craignent de perdre une grande partie de leur autonomie décisionnelle*<sup>60</sup> ».

Quant à la Cour des Comptes, dans ses deux rapports<sup>61</sup>, elle dresse un bilan global assez critique de la relance de l'intercommunalité. Pour elle, la situation actuelle de l'intercommunalité n'est pas pleinement satisfaisante pour plusieurs raisons. D'abord, elle fait remarquer que le paysage intercommunal n'a pas été simplifié en mettant en évidence

---

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Par marché politique on entend une représentation de la politique comme un marché. Les producteurs y sont les hommes politiques et les acheteurs les électeurs. Contre les votes des seconds, les premiers échangent des promesses électorales dans des domaines spécifiques. Pour Jean-Jacques Rosa, « le marché politique, c'est un lieu où s'échangent des votes contre des promesses d'interventions publiques ».

<sup>60</sup> Le SAOUT Rémy, *op.cit*, p.74.

<sup>61</sup> *L'intercommunalité en France*, Rapport au Président de la République de la Cour des Comptes, novembre 2005 ; Rapport public annuel de la Cour des Comptes, 2009.

l'enchevêtrement de syndicats de tous types maintenus, voire nouvellement créés. Ensuite elle met en évidence l'existence d'un nombre assez important de petites communautés de communes à fiscalité additionnelle en zone rurale sans moyens d'action suffisants. Enfin elle souligne le développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec les syndicats mixtes de planification territoriale qui traduirait une inadéquation de l'échelle territoriale actuelle des communautés de communes et d'agglomération.

Au niveau des compétences transférées aux EPCI et de leurs ressources financières, la Cour des Comptes révèle ensuite d'une part l'insuffisance de la définition de l'intérêt communautaire<sup>62</sup> freinant ainsi l'objectif de l'intégration communautaire et d'autre part, le fait que les EPCI s'apparentent trop à des structures de redistribution de fonds aux communes, les privant du coup des moyens nécessaires à la mise en œuvre des projets de développement communautaire ou d'aménagement. Enfin, pour terminer, la Cour des Comptes note que la réforme de 1999 en termes de mutualisation des moyens, d'économie d'échelle ou de nouveaux services rendus à la population n'apparaît pas de façon lisible et ces insuffisances sont sources de pression fiscale supplémentaire sur le contribuable, risquant de s'accroître dans les années à venir si les communes regroupées continuent à fonctionner sans prendre suffisamment en compte la logique de mutualisation des objectifs et des moyens à l'échelle communautaire. Tout de suite, après la publication du Rapport de la Cour des Comptes, le ministre de l'Intérieur de l'époque et son ministre délégué<sup>63</sup> ont ainsi lancé un travail de toilettage suivant trois axes : asseoir les structures sur un « périmètre » institutionnel plus pertinent, s'assurer de l'exercice effectif de leurs compétences, éviter le « doublement » avec le niveau municipal.

Toutefois, les critiques de l'intercommunalité ne viennent pas seulement de la Cour des Comptes. Pour certains parlementaires, la loi Chevènement a favorisé la multiplication des structures intercommunales tout en créant des incohérences qui ont généré des excès. Des objectifs théoriques de l'intercommunalité à la réalité, ils font des constats de dysfonctionnements qui vont de l'enchevêtrement complexe des échelons, porteur de dérives comme le doublement des services fonctionnels entre communes et communautés au manque de lisibilité fiscale, administrative et politique des EPCI qui, à terme, hypothèqueront l'avenir de la commune comme entité démocratique essentielle du territoire et préconisent des réformes organisationnelles et budgétaires pour remédier aux faiblesses de la loi de 1999. Malgré les critiques formulées sur cet objet polymorphe qu'est l'intercommunalité, elle ne semble pas susciter d'opposition franche et massive car, *« nombre d'élus locaux soutiennent aujourd'hui l'achèvement de la carte intercommunale, et la nécessité pour les communes non regroupées de « rentrer dans le rang »*.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> La notion d'intérêt communautaire permet de fixer clairement le partage entre les compétences communautaires et les compétences que les communes souhaitent conserver au sein de chaque groupe ou bloc de compétences concernées. La loi du 13 août 2004 avait fixé un délai pour définir l'intérêt communautaire entre la communauté et les communes. Il doit en effet être défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétences. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à la communauté.

<sup>63</sup> Circulaire du 23 novembre 2005 signée par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales.

<sup>64</sup> GUERANGER David, *L'intercommunalité en questions*, Paris, La documentation française, 2008, p. 7.



Quant à Patrick Beaudouin et Philippe Pemezec<sup>65</sup>, deux parlementaires, allant dans le même sens des critiques mises en évidence par certains auteurs évoqués précédemment, ils soutiennent que l'intercommunalité souffre aujourd'hui de plusieurs maux dont entre autres, le cadre juridique inadapté, l'absence de projet commun cohérent, une mauvaise mutualisation des moyens et des compétences ainsi qu'une mauvaise définition des périmètres, voire même un manque de lisibilité et de transparence. De fait, selon eux, « *l'intercommunalité n'a pas clarifié le mille-feuilles administratif français* ». <sup>66</sup> Cependant, si ces réflexions soulèvent de nombreuses interrogations légitimes sur l'émergence de l'intercommunalité et le fonctionnement des établissements publics intercommunaux, force aussi est de constater que des points non moins importants ont été peu étudiés ou approfondis.

\*

\*

\*

Tout d'abord, les travaux sur l'intercommunalité ont longtemps retracé son histoire, son évolution et ses multiples tentatives pour « rationaliser » la carte communale en France à l'instar d'autres pays européens, sans véritablement y parvenir. En effet, de l'intercommunalité technique<sup>67</sup>, commencée dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle à l'intercommunalité de développement et de solidarité avec la loi Chevènement de 1999 en passant par l'échec de la fusion autoritaire des communes de 1971 ou la tentative avortée de rationalisation de la carte intercommunale de la loi ATR du 6 février 1992, ces travaux montrent tantôt comment les élus locaux parviennent à faire échouer les réformes engagées par le législateur, tantôt comment ils les accompagnent en les domestiquant à leur avantage dans le but d'en maîtriser les enjeux<sup>68</sup>.

Ensuite deux tendances dominent ces réflexions. D'un côté les juristes, dans la majorité des cas, se penchent à la fois sur la question de l'élection des délégués intercommunaux en posant de façon récurrente la question de l'autonomie politique<sup>69</sup> des EPCI à fiscalité propre et sur l'analyse juridique des compétences des EPCI à travers le prisme de leur autonomie institutionnelle<sup>70</sup>. Les multiples études sur l'impact de l'application des normes juridiques ou sur la pluralité des formes de coopération et des structures

---

<sup>65</sup> BEAUDOUIN Patrick et PEMEZEC Philippe, *Le livre noir de l'intercommunalité. Les incohérences de la loi Chevènement*, Paris, Beaudoin Editions, 2005, 117 p.

<sup>66</sup> *Ibidem.*, p.97.

<sup>67</sup> Ce sont les syndicats (SIVU ou SIVOM) destinés à créer, financer et gérer en commun des services collectifs demandés par les agents économiques tels que les ménages et les entreprises présents sur le territoire communal. Mais cette forme d'intercommunalité se situait dans le court terme sans une véritable vision de développement car elle était purement technique.

<sup>68</sup> MICHEL Hervé, *Intercommunalités et gouvernements locaux*, Paris, L'Harmattan, 1999, 312 p.

<sup>69</sup> DEMAYE P., « La recherche de la démocratie intercommunale », in CURAPP, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1999.

<sup>70</sup> RIBOT Catherine, « L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale », in Le Saout Rémy (dir.), *Intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, 1997.

intercommunales le prouvent<sup>71</sup>. De l'autre, les politistes s'intéressent généralement aux stratégies déployées par les élus locaux dans la mise en place des institutions intercommunales dans le but d'en maîtriser les conséquences sur l'édifice politico-institutionnel local existant. Ils révèlent que les politiques intercommunales font toujours l'objet de très nombreuses concertations et qu'une réforme dans ce domaine est toujours le résultat de compromis et d'accords entre l'Etat et les représentants du pouvoir politique local. A titre illustratif, les associations représentatives de défense d'intérêts catégoriels du pouvoir politique local comme l'association des maires de France (AMF), l'association des grandes villes de France (AMGVF), la fédération nationale des maires ruraux (FNMR), l'assemblée des départements de France (ADF)... , ou bien des parlementaires, qu'ils soient députés ou sénateurs et par ailleurs, dans leur majorité, élus locaux, interviennent pour la défense de leurs intérêts locaux<sup>72</sup>.

Certains auteurs prennent aussi le parti d'aborder l'intercommunalité en l'articulant autour d'une série de questions. Ils abordent l'histoire des réformes, ce qui permet de faire connaissance avec l'objet d'étude et de comprendre qu'il est le fruit d'un long processus. Ils continuent leurs réflexions par l'étude de l'insertion de ces dernières dans le système politico-institutionnel local où les élus jouent un rôle de premier plan. Ces questions évoluent aussi de la formulation jusqu'à l'application des textes en passant par les évaluations du phénomène intercommunal et les effets politico-administratifs associés au développement et au renforcement des institutions de coopération<sup>73</sup>.

Dans l'ensemble, l'existence d'une littérature aujourd'hui abondante, faite de lois, mais aussi de rapports, de bilans chiffrés, de tribunes, d'ouvrages et autres articles scientifiques montre que le thème intercommunal rencontre un regain d'intérêt depuis la décennie quatre-vingt-dix après une désaffection durant de nombreuses années. L'objet intercommunal n'est plus exclusivement juridique, mais désormais géographique, politique, économique, d'où peut-être la force et la récurrence de certaines interrogations sur son « territoire pertinent », son « déficit démocratique » ou encore son « coût » et son « efficacité ». Dans cette constellation, il eût été prétentieux de vouloir restituer l'ensemble des points de vue, d'en présenter tous les auteurs et tous les arguments. Néanmoins, nous

<sup>71</sup> Nous ne ferons pas un inventaire de tous les ouvrages mais nous pouvons citer quelques ouvrages qui sont entre autres : PERRIN Bernard, *La coopération intercommunale. Bilan et perspectives*, Paris, Berger-Levrault, 1998 ; GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses Edition Marketing, 2008, 127p. ; BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 2004, 113p. ; J. P BROUANT et J. P LEBRETON, *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*, Paris, La documentation Française, 2005 ; ROUSSEAU Marie-Paule, « L'intercommunalité à l'épreuve de la réforme de la taxe professionnelle », « Finances et fiscalité locales : la révolution en marche » *Pouvoirs locaux*, n° 71, 2006, pp.59-61 ; DEGOFFE Michel, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *L'actualité juridique. Droit administratif*, Paris, Edition Dalloz, pp.133-138, 2005 ; PORTIER Nicolas, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *L'actualité juridique. Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2005, pp.141-143 ; TEILLET Philippe, « La parité au niveau communal : au risque de l'oubli intercommunal... », *Pouvoirs locaux*, n°65, II 2005, pp.13-14 ; DEGOFFE Michel, *Droit et pratique de l'intercommunalité*, Paris, Editions Sorman, 2005, 245 p.

<sup>72</sup> MICHEL Hervé, *Intercommunalité et gouvernements locaux*, Paris, L'Harmattan, 1997, 312 p ; LIDEC Patrick, « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays », GAXIE Daniel, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in Gaxie Daniel, (dir.), *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>73</sup> GUERANGER David, *op.cit.*

remarquons que la production d'une littérature sur l'intercommunalité s'intéresse plus particulièrement aux thèmes récurrents évoqués précédemment. Il convient de reconnaître que la littérature sur l'intercommunalité, aussi riche soit-elle aborde peu d'aspects liés à l'observation du terrain sur lesquels nous souhaitons travailler et qui s'articulent autour des thématiques telles que le personnel politique communautaire, l'activité politique intercommunale en termes d'organisation et de fonctionnement et ses répercussions sur d'autres espaces politiques et institutionnels locaux.

En tant qu'objet local, les pratiques de coopération se donnent à voir en rang éparpillé, prenant selon les contextes locaux et les configurations historiques territoriales des formes extrêmement variées. Ainsi, les communautés recouvrent, par rapport à notre observation<sup>74</sup>, des réalités extrêmement contrastées du point de vue du périmètre, des compétences exercées, du niveau d'intégration fiscale, du régime politique ou du développement administratif. Ces différences posent un vrai problème à qui prétend produire aujourd'hui une analyse d'ensemble de ce phénomène en France. D'une part, les travaux monographiques autorisent l'accès aux pratiques de coopération et aux enjeux localisés, mais s'avèrent difficiles à reconduire sur d'autres espaces. D'autre part, les rares études statistiques disposent d'une assise territoriale plus large mais mobilisent des catégories juridiques imprécises et se trouvent confrontées à des problèmes classiques d'accès et de mise à jour des données, surtout importants à l'égard d'un phénomène en mutation constante.

A notre sens, l'attention n'est pas suffisamment portée, dans les travaux sur l'intercommunalité, sur le personnel politique communautaire et ses stratégies d'action tant à l'intérieur qu'à l'extérieur<sup>75</sup> de l'espace politique intercommunal. Ils ne tiennent pas assez compte des liens politiques indissociables entre l'échelle intercommunale et les autres échelles politiques locales, surtout l'échelle communale, et dans une moindre mesure l'échelle cantonale. Ainsi, le volet des ressources tirées du travail politique communautaire, réinvesties par les élus dans la gestion municipale est faiblement traité. L'on se penche peu aussi sur le fait que les élus locaux s'accommodent des EPCI ayant approximativement la dimension du canton qui ont pris le relais des anciens syndicats de communes tels que les syndicats à vocation multiple (SIVOM). Ces pratiques intercommunales participent à renforcer l'assise politique de certains élus locaux, notamment le conseiller général devenu conseiller communautaire, voire président ou vice-président de ce que nous pourrions appeler l'« EPCI cantonal ». Elles contribuent aussi au processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité.

Peu aussi sont les auteurs qui s'intéressent au personnel politique communautaire dans son ensemble et qui abordent le phénomène intercommunal en lien direct avec d'autres terrains politiques locaux. Ils tentent d'appréhender le phénomène intercommunal comme un objet d'étude à part, surtout dans son aspect fonctionnel, c'est-à-dire du point de vue des

---

<sup>74</sup> Ce travail d'observation du terrain a été mené sur des EPCI à fiscalité propre dans le département des Alpes-Maritimes, tout au long de nos travaux de recherche sur le sujet de l'intercommunalité.

<sup>75</sup> Par extérieur, nous entendons d'autres échelons politiques et institutionnels locaux comme les communes, circonscriptions électorales des maires et conseillers municipaux, les cantons, circonscriptions électorales des conseillers généraux. Le Ministère de l'Intérieur s'est accommodé de communautés ayant approximativement la dimension du canton et prenant le relais des anciens syndicats à vocation multiple (SIVOM). Nous verrons sur le terrain si la constitution de certaines communautés prend les contours des cantons à partir desquels se sont constitués d'autres syndicats et répond à des enjeux politiques. Les conseillers généraux voudraient-ils garder leur territoire institutionnel et politique ? L'intercommunalité deviendrait ainsi un outil de renforcement de l'assise politique locale du conseiller général sur le canton.

politiques publiques intercommunales avec une question essentielle : « Que fait l'intercommunalité des compétences qui lui sont transférées ? ». Une question, certes, importante aujourd'hui qui aborde le contenu de l'intercommunalité, compte tenu du transfert de compétences communales de plus en plus nombreuses aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais qui ne permet pas d'en saisir ses acteurs, c'est-à-dire les conseillers communautaires qui l'animent et qui la font vivre.

Sur les questions formellement institutionnelles, des auteurs s'interrogent sur les contenus de la coopération intercommunale, fonctionnelle ou intégrée. Cette interrogation récurrente mettant en évidence la différence entre EPCI sans fiscalité propre (les syndicats de communes) et EPCI à fiscalité propre, traduit les deux modalités de l'intercommunalité institutionnelle dont la dimension fiscale est la plus visible. L'une se fonde sur la gestion en commun par les communes d'équipements ou de services au sein d'un syndicat. L'autre s'articule sur la problématique d'un territoire qui s'étend sur plusieurs communes qui doivent coopérer au sein d'une communauté. Dans le cas de l'EPCI sans fiscalité propre, c'est-à-dire les SIVU ou les SIVOM, les communes maintiennent la haute main sur le syndicat qui, même doté de personnalité juridique, reste étroitement lié à la spécificité des compétences confiées. Le développement de ses activités dépend alors en grande partie de décisions communales car son assemblée délibérante est *« l'addition de délégués qui raisonnent bien plus en fonction de leur mandat municipal que par rapport à l'intérêt intercommunal »*<sup>76</sup>.

Or, lorsque nous observons le fonctionnement de l'autre type d'EPCI à fiscalité propre, celui généré par les lois successives relatives à l'intercommunalité, nous remarquons le même mode de gouvernance des communautés. Les élus intercommunaux désignés par le chef de l'exécutif municipal et investis par leurs pairs, défendent avant tout les intérêts de leurs communes d'origine. En d'autres termes, « l'esprit syndical » des syndicats intercommunaux classiques domine encore les communautés de communes, d'agglomération et urbaine au sein desquelles « l'esprit communautaire » peine à s'imposer. Cet aspect du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre semble peu abordé dans les travaux de recherche et pose naturellement le rôle de l'élus communautaire dans le système politique intercommunal. Il semble donc intéressant d'appréhender les logiques qui déterminent le rôle des conseillers communautaires dans le travail politique communautaire.

En outre, des auteurs comme Sébastien Vignon, Marie-Jacqueline Marchand, Maurice Olive abordent très souvent la question de l'efficacité de la coopération intercommunale sous l'angle de ses effets<sup>77</sup> pour voir si celle-ci répond aux mutations de l'action publique locale avec le défi posé par les territoires pour leur aménagement et leur développement. Ils se penchent peu sur la place et le rôle des élus dans le travail politique communautaire à travers son processus décisionnel qui mobilise aussi des pratiques héritées d'anciennes structures intercommunales. Mais les pratiques innovantes sont aussi au cœur de l'activité politique intercommunale. De ce point de vue, la recherche s'est très massivement focalisée sur un objet d'étude, les mutations de l'action publique locale, avec la montée en puissance de l'intercommunalité, mais avec une mise à l'écart de la place et du rôle<sup>78</sup> joué par les élus dans

<sup>76</sup> GIRARDON Jean, *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses Editions -Marketing, 2008, p.38.

<sup>77</sup> LE SAOUT Rémy et MADORE François, *Les effets de l'intercommunalité*, Paris, PUR, 2004, 224 p.

<sup>78</sup> Le concept de rôle permet de mettre l'accent sur les pratiques des acteurs. C'est par les rôles que les institutions prennent vie et sont habitées. Par rôle, de manière générale, il faut entendre l'ensemble des comportements, des attitudes et des discours liés à l'occupation d'une position institutionnelle. Le rôle renvoie à

l'espace politique intercommunal. La question du processus décisionnel communautaire avec les acteurs politiques de l'intercommunalité qu'ils soient présidents, vice-présidents ou conseillers communautaires et les différentes ressources qu'ils mobilisent pour l'influer mérite donc d'être approfondie.

L'observation des postes de présidents, de vice-présidents et de conseillers communautaires avec de nouvelles responsabilités intercommunales déléguées fait apparaître des enjeux strictement politiques de négociations entre chefs des exécutifs municipaux. De plus, les élus du système politico-administratif local, toujours animés par le souci permanent d'entretenir une clientèle électorale locale, trouvent à l'intérieur des EPCI à fiscalité propre un nouvel espace politique supplémentaire pour consolider localement les situations de pouvoir acquises. Par son mode de fonctionnement, le système politique intercommunal reste inséparable du pouvoir politique des exécutifs municipaux, représentés notamment par les maires des communes-membres des établissements intercommunaux.

Il s'agira en outre de se pencher sur les pratiques politiques liées à l'institutionnalisation de l'intercommunalité qui induisent des modifications dans la gouvernance politique locale sans toutefois remettre en cause de façon fondamentale l'architecture politico-institutionnelle traditionnelle locale. Il importe de mesurer le poids des stratégies d'adaptation à la nouvelle donne intercommunale, soumise aux contraintes et aux pratiques politiques des acteurs qui l'animent. Autrement dit, les jeux politiques et les rapports entre élus communautaires influent sur l'organisation et le fonctionnement du système politique communautaire. Toutefois, nous ne saisissons pas le fonctionnement concret du système politique communautaire si nous occultons les rapports privilégiés que les conseillers communautaires, particulièrement les dirigeants intercommunaux, entretiennent avec l'administration intercommunale notamment avec les fonctionnaires d'encadrement<sup>79</sup>.

Cela nous amènera à mettre en exergue la capacité d'action politique de l' élu à se positionner dans le jeu politique intercommunal où se concurrencent des intérêts politiques et territoriaux divergents. Les élus communautaires, principalement les maires apparaissent comme des « négociateurs » qui occupent une position « d'intercesseurs » entre leur territoire institutionnel, c'est-à-dire la commune et la nouvelle échelle intercommunale. Nous saisissons alors le langage utilisé par les élus communautaires dans le travail politique intercommunal. Par conséquent, dans cette étude sociologique et politique du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre, il sera intéressant de se pencher non seulement sur les ressources que les élus mobilisent pour accéder aux EPCI à fiscalité propre mais aussi pour s'investir dans le travail politique communautaire - les relations qu'ils entretiennent avec leurs pairs et des acteurs extérieurs à l'arène intercommunale - Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur les effets de l'institutionnalisation de l'intercommunalité sur le personnel politique local et leurs pratiques. Comment les élus manœuvrent-ils pour tenter d'acquérir de nouvelles positions de pouvoir dans l'arène intercommunale ? Comment cherchent-ils à asseoir et à renforcer leur leadership politique local ?

---

un ensemble de manières de faire et de dire plus ou moins stabilisées qui lui sont associées. Mais le concept n'est pas sans ambiguïté. Le risque est de considérer que toute action est le résultat de l'accomplissement d'un rôle. Exécuter un rôle, c'est toujours agir en fonction d'un statut ou d'une position donnée.

<sup>79</sup> Nous avons aussi réalisé des entretiens avec des fonctionnaires intercommunaux des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour tenter d'appréhender leur rôle et leur place dans le travail politique communautaire.

Nous chercherons à connaître les caractéristiques du personnel politique communautaire et les ressorts de l'institutionnalisation du pouvoir intercommunal au-delà de la seule figure du président de l'exécutif intercommunal<sup>80</sup>. En effet, contrairement à ce que l'on peut penser, le pouvoir intercommunal ne se limite pas, dans la pratique, au seul chef de l'exécutif intercommunal qu'est le président de l'EPCI à fiscalité propre. Il s'agit aussi de voir s'il émerge une nouvelle figure de l'élus local à travers le prisme des pratiques politiques intercommunales et des nouveaux rôles politiques intercommunaux sans occulter les modifications introduites par ces pratiques sur la donne politique locale.

L'institutionnalisation de l'intercommunalité met en interaction des élus opérant dans diverses sphères décisionnelles intercommunales<sup>81</sup> et n'ayant pas les mêmes ressources politiques. À côté des élus communautaires surtout des maires, acteurs exécutifs de l'intercommunalité, agissent d'autres acteurs externes,<sup>82</sup> ceux de la société civile, non moins importants, qui les soutiennent dans leur activité politique locale et auprès desquels ils bénéficient de certaines ressources communautaires en termes de rétributions financières telles que les subventions. On peut dès lors se demander quels sont les rapports que les élus communautaires entretiennent avec certains acteurs associatifs locaux ? Influencent-ils indirectement le processus décisionnel communautaire ? Comment parviennent-ils à accéder aux ressources intercommunales ? L'analyse de l'institutionnalisation de l'intercommunalité, intégrant aussi la dimension du processus décisionnel communautaire peut également nous permettre d'appréhender les enjeux du travail politique communautaire, la configuration d'acteurs et les rapports de forces en présence.

Pour Norbert Elias, *« le terme de configuration sert à créer un outil conceptuel maniable, à l'aide duquel on peut desserrer la contrainte sociale qui nous oblige à penser et à parler comme si l'individu et la société étaient deux figures différentes et de surcroît antagonistes »*<sup>83</sup>. À l'instar de ce sociologue, on considère qu'une configuration d'acteurs constitue une figure globale, correspondant à des situations concrètes d'échange politique où dominent des logiques d'interdépendances. Comment alors les élus confrontés à la réalité de l'émergence dynamique de l'intercommunalité avec ses contraintes internes et externes s'adaptent-ils au jeu politique intercommunal ?

En fonction des rapports de forces en présence, c'est-à-dire, le poids d'un élu ou d'un groupe d'élus dans la composition de l'assemblée délibérante intercommunale, l'élus doit affirmer sa capacité à s'imposer dans le jeu politique intercommunal tout en essayant de faire des compromis avec les intérêts politiques en présence. Le président de l'exécutif intercommunal illustre cette attitude de compromis au sein de l'espace politique intercommunal car il cherche à s'affirmer politiquement tout en jouant le rôle d'un dirigeant de consensus. Le modèle d'analyse basé sur les configurations de l'action politique locale établit une distinction entre les modes d'intervention de l'élus communautaire et les configurations d'émergence du leadership politique intercommunal. Il y a donc lieu de

---

<sup>80</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, 104 p.

<sup>81</sup> Nous entendons par les différentes sphères décisionnelles intercommunales, les lieux où les élus communautaires peuvent prendre des décisions telles que les conseils communautaires, le bureau des maires, les séances plénières, les commissions intercommunales...

<sup>82</sup> Ces acteurs locaux sont des associations auxquelles les EPCI octroient des subventions. Elles ont généralement un ancrage local important et constituent des relais politiques pour les élus communautaires.

<sup>83</sup> ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'Aube, 1991, p. 156.

s'intéresser à la réaffirmation des leaderships politiques locaux lors de la mise en place des EPCI ainsi qu'à l'émergence et à la formation d'un leadership politique intercommunal. En effet, dans l'arène intercommunale, le président de l'EPCI à fiscalité propre cherche à jouer un rôle politique de premier plan. La loi Chevènement de 1999 permet d'ailleurs cette émergence avec la notion de « chef de file » que celle-ci confère aux communes-centres dont les maires sont généralement les présidents des EPCI à fiscalité propre. Toutefois, les configurations de cette dernière sont toujours distinctes et propres à un territoire communautaire. Le chef de l'exécutif intercommunal doit simultanément intégrer dans sa stratégie politique les différentes stratégies de captation de l'intercommunalité par ses pairs mais aussi les opportunités que lui offre cette position de leader. Il doit donc prouver ses capacités de redistribution des ressources à ses pairs.

Sur ce point de la consolidation des situations de pouvoir acquises localement, il convient de se pencher sur la dimension des pratiques clientélares qui se renforcent, générées par l'activité politique intercommunale des élus communautaires, pas assez prise en compte dans les travaux de recherche sur l'intercommunalité. Or les pratiques intercommunales, telles qu'elles se déroulent, concourent de façon indirecte à un échange de faveurs contre des voix entre un maire ou un élu et un groupe d'électeurs, mieux informés sur l'activité publique locale et intercommunale et que l'on retrouve généralement dans la sphère associative. Il ne s'agit pas de voir uniquement les relations entre élus et leurs administrés, mais d'envisager aussi que dans l'espace politique intercommunal, les élus communautaires évoluent dans un environnement d'échanges interpersonnels qui a des effets sur les modalités de régulation politique communautaire.

Les travaux de recherche relatifs à l'analyse de l'intercommunalité n'approfondissent pas assez la réflexion sur les effets matériels et symboliques de l'activité politique intercommunale dans la trajectoire des élus locaux. Pourtant l'arène intercommunale constitue un lieu privilégié pour observer les effets d'une légitimation de l'action politique de l'élu communautaire qui cherche à s'affirmer dans le jeu politique local. Dès lors, l'élu communautaire cherche à prendre en compte les demandes de ses administrés présents sur son territoire institutionnel, son lieu de représentation politique, et essaie d'y répondre en participant à la formulation des réponses dans le cadre du processus décisionnel communautaire qui possède ses propres règles. Il nous semble donc important d'observer la manière dont s'établit et s'entretient la confiance entre les élus communautaires mobilisant une multiplicité de ressources pour accomplir cette mission qui semble leur être conférée par la voie du scrutin municipal interne, après les élections municipales.

De manière générale, l'élu communautaire qui évolue dans une structure intercommunale, se trouve confronté au dilemme posé par l'opposition permanente entre les logiques propres à l'action publique communautaire et celles de la satisfaction des multiples demandes récurrentes de ses administrés. Agissant localement comme un entrepreneur des politiques publiques à l'échelle de sa commune, l'élu communautaire doit parallèlement se prononcer sur les controverses politiques liées à la mise en œuvre de politiques sectorielles communautaires tout en prenant en compte les spécificités du territoire institutionnel qu'il représente, donc ses électeurs. Dans cette optique, « l'esprit communautaire », théorisé par certains élus communautaires face à la défense des intérêts territoriaux de leurs pairs se trouve ainsi relégué au second plan car certaines politiques publiques communautaires peuvent être

impopulaires<sup>84</sup> auprès des administrés, d'où l'interrogation sur la solidité du régime du « *consensus communautaire* »<sup>85</sup>. En effet, les pratiques clientélaires à l'œuvre au sein des EPCI à fiscalité propre ne sont pas sans incidence sur le « consensus communautaire », érigé en mode de gouvernance politique des EPCI à fiscalité propre. Compte tenu des liens intrinsèques entre les échelles municipale et intercommunale, les compétences exercées par cette dernière font souvent l'objet de politisation. Il nous paraît intéressant de voir en quoi la politisation des enjeux intercommunaux contribue aussi à donner une légitimité politique aux élus. Elle nous permet de nuancer le consensus communautaire. Cela nous amène également à poser la question de la place de la donne intercommunale dans la gestion politique municipale et à voir comment les élus d'opposition municipale, souvent « exclus » des conseils communautaires, se saisissent des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre.

\*

\*

\*

L'intercommunalité est devenue aujourd'hui un axe charnière de la construction de la gouvernance locale. Il faut donc sonder en profondeur l'épaisseur de ce nouveau pouvoir local dans son « fonctionnement au quotidien » à travers le prisme de la dynamique des pratiques politiques de l'intercommunalité, des relations entre ses acteurs, en dégager les configurations sociologiques et politiques et les effets qu'elles induisent. Même si le pouvoir intercommunal est suffisamment puissant pour « *définir lui-même ses propres principes de fonctionnement, de légitimité et d'autorité* »<sup>86</sup>, ce nouvel espace atypique de pouvoir et de prise de décision du système politique local, demeure pourtant lié à d'autres espaces politiques locaux, et l'imbrication des échelons intercommunal et municipal, par exemple, méritent également d'être analysés dans notre recherche. Fabien Desage dans sa thèse a mis en évidence l'insuffisance des recherches portant sur les liens indissociables entre la commune et les EPCI.<sup>87</sup> Sans prétendre pallier totalement à cette insuffisance, nous comptons creuser cette piste ouverte. Il est donc important d'appréhender le fonctionnement au quotidien de l'intercommunalité en allant au-delà de l'opacité<sup>88</sup> qui caractériserait l'espace de transaction

---

<sup>84</sup> C'est le problème auquel se trouve confrontée la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP) avec le projet d'installation d'une usine de traitement des déchets sur la commune de la Roquette-sur-Siagne, initié par le syndicat intercommunal de valorisation des déchets du secteur Cannes-Grasse (SIVADES). Cette commune de PAP ne partage pas ce projet et s'y oppose. Elle mesure sans doute l'imputation politique en termes électoraux d'une telle réalisation sur son territoire. C'est l'attitude connue des élus locaux : « not in my backyard » (pas dans ma cour). Ils savent que leurs administrés sont toujours contre ce type de projet qu'ils voient comme une menace pour leur qualité de vie et comme un danger pour l'environnement.

<sup>85</sup> DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, octobre 2005.

<sup>86</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal...*, op.cit., p.7.

<sup>87</sup> DESAGE Fabien, op., cit.

<sup>88</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, op.cit., pp.39-58.



intercommunal, lieu privilégié d'élaboration et de réaffirmation des compromis territoriaux et trans-partisans entre élus locaux, sur la répartition des ressources de politiques publiques<sup>89</sup>.

Lorsqu'on aborde la question de l'autonomie des EPCI par rapport aux communes, elle introduit l'idée d'hétéronomie des premiers, c'est-à-dire, leur incapacité à se donner leurs propres règles et à se régir d'après elles. A l'inverse, nous voulons montrer les facteurs d'émancipation progressive des EPCI vis-à-vis des communes. Les groupements intercommunaux deviennent de véritables lieux de pouvoir, concurrençant les institutions locales traditionnelles que sont les communes. Ces rapports de concurrence entre les EPCI et les communes à travers les diverses pratiques des élus locaux contribuent au processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité. Le processus d'institutionnalisation<sup>90</sup> de l'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes se caractérise par la prolongation de l'existant intercommunal. Ce phénomène est bien connu des spécialistes des politiques publiques. Par la notion de *path dependency* (sentier de dépendance), ces derniers soulignent l'importance des tout premiers choix réalisés dans la mise en œuvre d'une politique publique. L'héritage du passé intercommunal et le poids des institutions politiques locales existantes, notamment la commune et les conseils généraux influent sur la mise en place des EPCI à fiscalité propre. La codification juridique intercommunale ne suffit pas à modifier le comportement des élus locaux car ils ont incorporé les anciennes règles du jeu à la fois sous la forme intériorisée de certains schèmes de pensée et la forme extériorisée de pratiques routinisées.

Nous insisterons ainsi sur les conditions locales de mise en place des EPCI à fiscalité propre et sur les contraintes qu'imposent sur ces derniers, en retour, les dynamiques d'entretien ou de résistance de l'ordre institutionnel existant. La robustesse de la socialisation aux us et coutumes des institutions existantes, des règles héritées qu'il n'apparaît pas légitime de changer, le poids d'anciennes pratiques intercommunales constituent les multiples voies d'influence sur l'institutionnalisation de l'intercommunalité. En référence à Kathleen Thelen, nous pourrions avancer que l'analyse de l'institutionnalisation de l'intercommunalité gagnerait aussi à tenir ensemble les mécanismes de reproduction et les logiques de changement.<sup>91</sup> Il ne faut donc pas perdre de vue que l'émergence d'une nouvelle institution est aussi soumise aux contraintes de l'ordre institutionnel existant. C'est en cela que l'interrogation sur les conditions locales d'émergence des EPCI à fiscalité propre et les logiques de résistance ou d'entretien de l'ordre institutionnel existant devient pertinente. Il apparaît donc indispensable d'articuler l'émergence des EPCI avec les transformations des configurations d'acteurs.

En effet, une fois engagés sur la trajectoire intercommunale, les élus superposent les EPCI sur les contours d'anciennes structures intercommunales, les SIVU ou les SIVOM. L'on peut même parler d'un recyclage de ces structures intercommunales traditionnelles. Ces

---

<sup>89</sup> SAVARY Gilles, « La régulation consensuelle : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp. 107-140.

<sup>90</sup> Le processus continu d'institutionnalisation n'est pas linéaire. Il implique des configurations successives où les engagements de nouveaux acteurs et d'institutions partenaires ou rivales contribuent à la production de nouvelles formes de l'institué – pratiques, rôles, normes – ainsi qu'à la consolidation de certaines formes existantes.

<sup>91</sup> THELEN Kathleen, « How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis », in Mahoney James, Rueschemeyer Dietrich (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003, pp. 369-404.

dernières sont elles-mêmes bâties sur des territoires cantonaux, lieux traditionnels de la représentation politique du conseiller général qui se trouve très souvent être le maire d'une commune-membre de l'EPCI créé. De cette façon, il consolide son emprise sur le territoire cantonal. Par rapport à la commune intrinsèquement liée à l'EPCI, les maires se réapproprient les lois relatives aux EPCI en les ajustant à leurs intérêts municipaux. Usant de la ressource intercommunale, ils renforcent du coup leur pouvoir mayoral. L'institutionnalisation de l'intercommunalité révèle ainsi un lien d'imbrication entre émergence des EPCI à fiscalité propre et les luttes politiques de conquête et de consolidation des positions de pouvoir. Mettre en place les EPCI implique aussi pour les élus de maîtriser leur composition.

L'institutionnalisation<sup>92</sup> de l'intercommunalité vient renforcer les inégalités d'accès aux mandats de conseillers communautaires à travers les logiques de sélection, consacrant ainsi une minorité d'élus locaux, déjà bien dotés en ressources. Les élus qui accèdent à l'institution intercommunale adoptent de nouveaux rôles<sup>93</sup> assortis de contraintes. On peut avancer l'hypothèse que des propriétés acquises antérieurement par des groupes d'individus participent à forger les caractéristiques de l'institution dans laquelle ils sont amenés à s'investir. Si les investissements des membres dans l'institution la font exister telle qu'elle est concrètement, elle n'existe aussi effectivement que dans et par leurs engagements. Autrement dit, la « physionomie » que prendra l'institution résultera des propriétés de ces membres, de leurs caractéristiques sociales et professionnelles, et des motivations qui les ont conduits à s'y investir.

Dans le travail intercommunal les membres des EPCI s'adaptent aux règles du jeu politique intercommunal par le mécanisme du « consensus communautaire ». Si la socialisation institutionnelle s'opère, elle est cependant loin d'être un processus subi par l'acteur. Cela peut impliquer que la forme des rapports des membres à l'institution tient non seulement compte de leurs propriétés, mais aussi des caractéristiques de son fonctionnement, des rapports de pouvoir qui s'y opèrent, qui y sont légitimés, du niveau de conformation aux exigences de celle-ci. Nous sommes dans ce cas face à deux positions théoriques générales qui pourraient être mobilisées. L'une de ces positions est celle de Michel Crozier et Erhard Friedberg pour qui ces activités sont un ensemble de jeux dans lesquels des agents sont engagés selon leurs ressources, leurs compétences, leurs positions et les marges de manœuvres qu'ils peuvent utiliser. Leurs stratégies sont certes encadrées par les caractéristiques de l'institution et limitées par leur propre capacité d'action, mais leur liberté d'agir n'en est pas moins neutralisée. Il faut donc éviter *« toute vision déterministe de la conduite humaine pour la replacer dans son contexte d'indétermination et de libertés relatives, ce qui veut dire l'analyser comme l'expression d'un choix nécessitant certaines capacités de la part de celui – ou de ceux – qui l'opèrent »*.<sup>94</sup> Quant à Anthony Giddens, il met l'accent sur la capacité d'invention des « gars » dans une institution dont ils ne subissent

<sup>92</sup> L'institutionnalisation n'est pas une phase, un « moment original » de l'institution. Elle est une dimension permanente des tensions d'où ne cesse de résulter l'institué. Elle ne résulte pas seulement des entreprises visant à consolider ce que l'histoire a légué et auquel des acteurs sont attachés de façon différente par des intérêts divergents et par leur croyance en la permanence de l'acquis, elle est aussi le produit de luttes et de redéfinitions conflictuelles. Elle implique également des résistances à travers des effets des conduites de subversion.

<sup>93</sup> Ces élus doivent apprendre à tenir correctement leurs rôles dans l'institution intercommunale, pour assimiler ses règles et ses savoir-faire.

<sup>94</sup> CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 206.

pas de façon passive les règles. Ils jouent d'une certaine manière avec les règles qui leur sont imposées au point de les pervertir en les reproduisant, tel est le cas lorsque les élus locaux s'approprient les règles relatives aux EPCI à fiscalité propre pour atténuer ou annuler leurs effets. Nous avançons l'autre hypothèse que l'institutionnalisation des EPCI à fiscalité propre donne lieu à des investissements différenciés des élus dans le jeu intercommunal dont les ressources offrent la possibilité à certains d'entre eux de monopoliser le pouvoir politique local. Ces ressources réinvesties dans d'autres lieux contribuent à la pérennisation des pratiques clientélares et à la consolidation des réseaux de soutiens politiques.

Mais les élus sont pris dans un jeu intercommunal dont les effets inévitables échappent souvent à leur logique d'investissements. L'institution agit comme une « contrainte » permettant autant que limitant les possibilités de choix de ses membres : « *Dans les relations sociales entre êtres humains, les seuls objets mobiles sont les agents individuels qui utilisent des ressources pour que des choses se produisent, de façon intentionnelle ou autre. Les propriétés structurelles de systèmes sociaux n'agissent pas sur une personne de manière à la forcer à se comporter d'une façon particulière comme le feraient des forces de la nature* ». <sup>95</sup> On est donc face à une liberté relative de l'individu dans son rapport à l'institution. Pour François Dubet, l'identité d'une institution résulte des effets des « négociations » entre acteurs qui la font exister telle qu'elle est concrètement : « *Alors que l'imaginaire institutionnel parsonien est un monde clair de valeurs, de rôles et de vocations, l'hôpital n'apparaît certainement pas comme une bureaucratie rationnelle mettant ces principes en ordre de marche. Ce qu'on pourrait prendre pour une organisation stable n'est en fait qu'une négociation plus ou moins stabilisée* » <sup>96</sup>. L'institution intercommunale se construirait-elle dans les « négociations » entre élus locaux ?

L'intercommunalité se présente comme une ressource dans la construction d'une carrière politique locale. Elle devient une ressource parmi d'autres dans la conquête de nouvelles positions de pouvoir dans le jeu politique local. L'institutionnalisation de l'intercommunalité nous offre donc une opportunité d'étude sur des trajectoires et/ou des carrières individuelles. Elle permet de réfléchir aux effets du groupe et/ou de l'institution – quand son activité se prolonge durablement – sur ses membres, et au travail de sélection qu'il ou elle opère. C'est là qu'une autre théorie générale nous a paru également intéressante à mobiliser qui consiste à privilégier la force de l'institué <sup>97</sup> et à concevoir l'autonomie des individus comme restreinte. On pense à Michel Foucault dans *Surveiller et Punir* lorsqu'il parle du « pouvoir disciplinaire » de l'institution qui est capable d'inculquer aux individus une certaine identité institutionnelle, d'exercer sur eux « la contrainte à réaliser » <sup>98</sup>. C'est ainsi qu'une fois les EPCI constitués, il nous a semblé intéressant de se pencher sur l'expérience vécue par leurs membres à l'intérieur de l'institution intercommunale et de voir comment cette dernière façonne les corps individuels de sorte que chacun d'eux devient une incorporation du groupe. <sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> GIDDENS Anthony, *La constitution de la société civile. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987, p. 123.

<sup>96</sup> DUBET François, *Le déclin de l'institution*, Paris, Le Seuil, 2002, p. 210.

<sup>97</sup> L'*institué* peut être entendu sous forme de règles, de modalités d'organisation, de savoirs, de dispositifs, de régularités, de rôles, d'investissements dans une institution qui la font exister concrètement.

<sup>98</sup> FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p. 129.

<sup>99</sup> On s'inspire de ce que dit Jacques Lagroye sur l'Eglise Catholique, comme « à la fois un *corps seul* et un *corps ensemble* ». Dans le *corps ensemble* est inscrit et prescrit le modèle des relations caractéristiques de

Comment alors les cadres d'interaction,<sup>100</sup> entendus comme l'ensemble des manières de se comporter, de s'exprimer, de s'exhiber collectivement et individuellement, de partager des croyances communes se manifestent-ils à l'intérieur d'une institution intercommunale ?

Il convient dès lors d'envisager le rapport de « l'individu » ou « acteur » à l'institutionnalisation de l'intercommunalité. Cela nous amène à considérer la place de « l'individu » dans l'institution intercommunale, notamment le « poste » qu'il y occupe, la position qui lui est assignée, le rôle qu'il y tient et la manière dont il peut s'y comporter en fonction des ressources dont il dispose, de sa socialisation, de ses intérêts à « jouer le jeu » intercommunal, de son appartenance à d'autres institutions comme l'institution municipale dont est issu l'EPCI à fiscalité propre. Compte tenu de l'imbrication de l'EPCI avec l'institution municipale, il apparaît intéressant d'analyser précisément les pratiques que les acteurs de l'intercommunalité mettent en œuvre et le degré de conformation effective de leurs pratiques aux « exigences » de l'institution, par exemple le « consensus communautaire » ou l'« unanimité » réifié et érigé en mode de gouvernance des EPCI à fiscalité propre.

La conformation aux exigences de l'institution intercommunale peut résulter de son fonctionnement, c'est-à-dire des anticipations et des attentes au sujet des conduites des membres, telles qu'elles sont expérimentées au jour le jour, voire intériorisées. Dans la conformation aux exigences de l'institution intercommunale, il y a un apprentissage qui doit se faire, mobilisant un *habitus*<sup>101</sup> compatible pour certains d'entre eux. Nous pouvons faire l'hypothèse qu'ils n'y parviennent que dans la mesure où leur *habitus* est susceptible de « s'accorder » avec les exigences de leur appartenance à l'institution. Ils doivent entrer dans le « jeu intercommunal », faire comme les autres. Il s'agit donc de prendre en compte les comportements et les conduites des élus dans le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité. On ne peut penser ce que fait et pense l'individu en dehors d'une considération attentive de l'institution dont il fait partie et dont, de différentes manières, il est tributaire et en ce sens dépendant.

Que fait une institution intercommunale naissante à ses membres ? Peut-on parler de l'emprise de l'institution sur ses membres ? Autrement dit, quelles sont les voies par lesquelles elle contribue à faire émerger un profil particulier d'élus communautaires ? L'institution a-t-elle le pouvoir de transformer ceux qui y sont engagés ? Ou au contraire la force de l'*habitus* acquis par les individus dans le travail contribue-t-il à modifier l'institution ? Ces questions nous amènent à nous intéresser au concept même d'institution en étant attentif au terme d'*habitus* qui « *est ce qui permet d'habiter les institutions, de se les approprier pratiquement, et par là de les maintenir en activité, en vigueur, de les arracher continûment à l'état de lettre morte, de langue morte, de faire revivre le sens qui s'y trouve déposé, mais en leur imposant les révisions et les transformations qui sont la contrepartie et la condition de la réactivation* ». <sup>102</sup>

---

l'institution. Ce sont des moments de brassage où s'objectivent non seulement les hiérarchies internes, où est consacrée et légitimée la division des rôles, mais ce sont les moments où les corps s'unissent dans une sorte d'assemblée créatrice de l'émotion dans l'*entre soi*.

<sup>100</sup> BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, pp. 55-73.

<sup>101</sup> Certains membres sont contraints de participer aux activités d'une institution, leur socialisation, leurs préférences pour tel ou tel type d'investissement, tout ce qui correspond en somme à leur *habitus*, les prédispose à s'y investir, voire à l'« habiter » de façon naturelle. Mais il ne faut pas ignorer les contradictions que ces membres sont amenés souvent à surmonter entre ce qu'ils en attendaient et ce qu'ils y apprennent.

<sup>102</sup> BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 96.

L'institution est un concept que l'on ne peut « *tirer à l'équerre et au compas* ». <sup>103</sup> Il échappe à toute entreprise claire et complète de spécification. Mais prendre le parti d'appréhender l'EPCI à fiscalité propre comme une institution ou en voie d'institutionnalisation dans son acception étymologique, c'est-à-dire comme un processus tendant vers une stabilisation des pratiques et des normes, présente un intérêt heuristique. Etudier une institution pose déjà la problématique de la délimitation des frontières de l'institution. Cela nous amène à réfléchir sur l'aspect processuel de cette dernière à travers la double dialectique de l'*institué* et de l'*instituant*. René Lourau fait remarquer que le déroulé institutionnel est marqué par la dialectique permanente entre une impulsion : l'*instituant*, c'est-à-dire le processus par lequel un groupe tend à s'organiser – et le résultat de cette impulsion : l'*institué*, c'est-à-dire la forme sociale établie <sup>104</sup>. En dépit de la grande hétérogénéité des cadres d'analyses appliqués à l'institution, nous faisons le choix du positionnement théorique de l'analyse institutionnelle ou du processus d'institutionnalisation articulé à un double ancrage disciplinaire, politique et sociologique.

Nous nous inscrivons donc dans l'analyse du processus d'institutionnalisation de l'EPCI à fiscalité propre comme les modalités de mise en place des EPCI, les logiques à l'œuvre dans la sélection de leurs membres, l'organisation du travail politique intercommunal et les modalités de socialisation, les pratiques de consensus et transgressives internes à l'EPCI et sa politisation. Nous verrons aussi en quoi il participe à consolider le pouvoir des maires et de ses adjoints.

Sans négliger les effets propres des règles et des pratiques en vigueur au sein de l'institution, il nous apparaît intéressant de mettre également l'accent sur l'analyse du poids des espaces d'action habituels des acteurs de l'intercommunalité dont les intérêts et les logiques ne se réduisent pas à ceux qui résultent de leur engagement dans l'institution considérée. Au-delà d'une hypothétique croyance en la valeur des objectifs que le législateur assigne aux EPCI à fiscalité propre et que les élus tentent d'afficher à travers un mode de régulation politique par le « consensus », le jeu intercommunal prend forme à partir d'une combinaison d'engagements et d'investissements productrice d'effets « positifs » pour chaque participant. Ce dernier espère tirer profit de ces interactions du jeu intercommunal dont il réinvestira les ressources dans d'autres espaces politiques locaux. Ainsi, les règles du jeu intercommunal sont à chercher, au-delà du cadre que fixe la loi, aussi bien dans les logiques propres de ce site d'interaction que dans les « *univers déjà institutionnalisés, avec leurs règles, leurs croyances, leurs normes sociales, leurs mythes, leurs organisations, leurs manières de faire* ». Ce sont ces savoirs et ces savoir-faire variés, ces intérêts et ces valeurs diversifiés que les acteurs politiques importent en quelque sorte dans leur engagement intercommunal. Ils s'efforcent de les y imposer, de les négocier avec leurs pairs, de tâtonner pour les ajuster au contexte du « processus de contraintes » de l'institutionnalisation de l'intercommunalité.

Nous serons donc amenés à nous interroger théoriquement et empiriquement sur la socialisation, sur les mécanismes de la domination, de la concentration du pouvoir dans les mains d'un groupe d'élus locaux déjà bien dotés en ressources, sur les logiques d'institutionnalisation de l'intercommunalité et ses effets induits sur le personnel politique

<sup>103</sup> RENARD Gérard, *La théorie de l'institution – Essai d'ontologie juridique*, Premier volume – Partie juridique, Paris, Librairie du Recueil Sirey, vol. I, 1930.

<sup>104</sup> LOURAU René, *L'analyse institutionnelle*, Paris, Editions de Minuit, 1970.

local et ses pratiques. Par les règles de fonctionnement dont les élus dotent les EPCI, par les buts qu'ils leur assignent, l'intercommunalité va renforcer la position de certains, en exclure d'autres, d'où la coexistence pas toujours « pacifique » entre élus communautaires et la tendance à la concentration du pouvoir entre les mains d'une minorité. L'on assiste à une autre division du travail politique au sein des EPCI, la construction de nouveaux liens d'interdépendance, de connivences qui s'y développent, déterminant parfois durablement des manières de faire et d'agir qui s'imposent aux nouveaux entrants sans que personne ne cherche explicitement à les imposer.

En quoi donc l'institutionnalisation de l'intercommunalité renforce-t-elle le pouvoir de certains élus locaux ? Quelles sont les nouvelles contraintes qu'elle exerce sur le personnel politique local ? Contribue-t-elle à la transformation ou au maintien, voire au renforcement de certaines pratiques politiques locales ? S'interroger sur l'institutionnalisation de l'EPCI, c'est non seulement porter une attention particulière aux règles, aux dispositifs et aux logiques de fonctionnement qui en découlent mais aussi saisir les pratiques subversives en son sein afin d'atténuer le poids du *consensus communautaire* érigé en mode de gouvernance et réifié par les élus communautaires. Il faut également prendre en compte les sanctions qui orientent sans doute les comportements des élus communautaires tout autant que les usages stratégiques qu'ils font de l'intercommunalité.

\*

\*

\*

L'hypothèse centrale de notre recherche est que l'institutionnalisation de l'intercommunalité renforce les positions de pouvoir d'un groupe d'élus locaux. Occultant leurs étiquettes partisans, ces derniers s'entendent pour gérer ensemble les EPCI à fiscalité propre et monopoliser le pouvoir local. Les ressources et/ou les compétences qu'ils détiennent leur permettraient non seulement d'accéder aux mandats intercommunaux mais elles leur donneraient aussi la possibilité d'exercer de nouvelles responsabilités politiques, générant ainsi une accentuation de la hiérarchie politique locale au sein des institutions intercommunales. Se pose ainsi le problème d'appréhender le conseil communautaire et l'exécutif communautaire dans le but de savoir s'ils tentent vers une autonomie politique ou un renforcement du pouvoir politique communal. Les institutions intercommunales seraient plutôt un moyen de redistribution de ressources politiques et publiques pour une catégorie d'élus communautaires et de consolidation de leurs positions politiques locales acquises. Cette hypothèse principale peut-être déclinée en sous-hypothèses :

***1<sup>ère</sup> sous-hypothèse :***

La détention de ressources sociopolitiques et de compétences par des conseillers municipaux, en permettant leur recrutement pour siéger dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, créerait une différenciation des rôles dans l'espace politique intercommunal. Les usages liés à la détention d'un certain nombre de ressources et de compétences dans les espaces intercommunaux mettent-ils en évidence une accentuation de la professionnalisation politique, une spécialisation de plus en plus croissante des tâches confiées à une minorité d'élus communautaires, voire une certaine fermeture du travail politique communautaire ? Rémy Le Saout affirme qu'« *il n'est pas surprenant que les études relatives à la sociologie des élus intercommunaux et, notamment, celles qui portent sur les présidents concluent à une*

*surreprésentation à la direction des établissements intercommunaux des élus qui présentent des caractéristiques les plus saillantes du professionnel de la politique* »<sup>105</sup>. Ces mécanismes révéleraient alors deux types d'élus communautaires : ceux qui s'investissent véritablement dans le travail politique communautaire en échange de rétributions politiques, matérielles ou symboliques et ceux qui « affichés » au premier plan dans les organes délibérants intercommunaux sont en réalité relégués au second plan en termes de prise de décisions. Nous avançons donc une deuxième sous-hypothèse.

### **2<sup>ème</sup> sous-hypothèse :**

Nous assistons ainsi à la construction d'un nouvel espace politique et institutionnel par et au profit d'un cercle d'initiés<sup>106</sup>, dont la raison d'être est légitimée par la reconnaissance de leurs pairs et la technicité des dossiers. Cette catégorie d'élus communautaires se singularise par son savoir-faire ou par sa capacité à convertir les ressources tirées sur d'autres terrains politiques et surtout sur le marché municipal dans l'arène intercommunale. Ces logiques de valorisation, c'est-à-dire le réemploi ou la réutilisation d'une multiplicité de ressources (politiques, sociales, institutionnelles, *etc.*) ou de compétences par les conseillers communautaires dans le cadre de la production de la décision communautaire ne reproduiraient-elles pas simplement des schémas politiques traditionnels locaux, en l'occurrence le schéma politique municipal transposé à l'échelle intercommunale ? Auraient-elles aussi leur propre logique qui dépendrait largement des pratiques, qu'elles soient formelles ou informelles, et des modes différenciés d'investissement de l'espace politique intercommunal ? En somme, doit-on penser qu'un nouvel espace politique et institutionnel est en train de naître. Si pour Rémy Le Saout, l'intercommunalité contribue à renforcer par effet de concentration la distribution du pouvoir local existant<sup>107</sup> par le biais du principe de l'élection au second degré et par le principe de spécialité qui régit le système intercommunal, nous pouvons néanmoins élargir cette réflexion en émettant une troisième et dernière hypothèse.

### **3<sup>ème</sup> sous-hypothèse :**

L'activité politique intercommunale des élus communautaires ne serait pas sans conséquence sur la donne politique locale par effet de réinvestissement d'un certain nombre de ressources tirées du travail politique communautaire. La ressource intercommunale n'est pas seulement mobilisée pendant une compétition électorale<sup>108</sup>, elle occupe aussi une place non moins importante dans la gestion quotidienne municipale, surtout lors des débats politiques au sein des conseils municipaux. Cette recherche permanente de réinvestissement de la ressource intercommunale sur d'autres espaces politiques locaux traduit cette évolution

---

<sup>105</sup> LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, une strate politique pertinente ? », in C. Bidegaray, S. Cadiou, C. Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p. 64.

<sup>106</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in R. Le Saout et F. Madoré, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp.39-58.

<sup>107</sup> LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *RFSP*, vol.50, Numéro 3, 2000, pp. 439-461.

<sup>108</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille », in Jacques Lagroye, Patrick Lehingue, Frédéric Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005.

des impératifs du métier d'élus local dans un contexte de mutation des enjeux politiques et territoriaux voire économiques. Pour les élus communautaires, l'engagement intercommunal semble renvoyer à un double enjeu : d'une part, la revendication d'une capacité d'action dans la plupart des domaines qui touchent la vie de leurs concitoyens et d'autre part, une mise en scène de soi dans un système politique local où la légitimité tient également à l'efficacité de l'action publique locale.

Toutefois, l'inégale présence de l'intercommunalité dans la gestion municipale et son niveau de réinvestissement à des degrés variables par le personnel politique communautaire sur d'autres marchés politiques locaux, n'empêche pas pour autant qu'elle demeure aussi présente dans la rhétorique des élus à travers la prise de décisions dans les conseils municipaux. En effet, qu'ils soient de la majorité politique municipale ou de l'opposition, nous faisons l'hypothèse que les élus se saisissent de la donne intercommunale pendant les séances des conseils municipaux pour construire de nouveaux enjeux dans la perspective de nouvelles carrières politiques locales ou pour consolider les positions de pouvoir déjà acquises. Les ressources tirées du travail politique communautaire sont réinvesties dans la gestion municipale, conférant ainsi à une partie des conseillers communautaires une légitimité politique supplémentaire.

\*

\*

\*

## **TERRAIN ET MÉTHODES D'INVESTIGATION**

A la différence des périodes précédentes marquées par une certaine inquiétude des maires vis-à-vis de l'intercommunalité, la logique du maillage intercommunal français<sup>109</sup> ne semble plus susciter d'opposition franche et massive des élus locaux. Rémy Le Saout et François Madoré font remarquer que « *cette rapide conversion mentale et pratique s'observe, entre autres, dans la progression régulière du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, c'est-à-dire de groupements qui peuvent directement prélever l'impôt sur les quatre taxes locales* »<sup>110</sup>.

L'intercommunalité opère ainsi une certaine mutation territoriale au-delà du cadre communal devenu « *trop exigu pour organiser et gérer un nombre important de services publics locaux : l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers, les transports, les transports publics, mais aussi la planification territoriale, la politique de l'habitat, le développement économique, pour ne prendre que ces quelques exemples* »<sup>111</sup>. Cet engouement des maires pour l'intercommunalité permet, certes, aux communes qui se

---

<sup>109</sup> En une dizaine d'années, l'intercommunalité s'est discrètement mais solidement installée dans le « paysage » local, renforcée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Selon le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, on compte en France 2 601 groupements de communes à fiscalité propre (communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes et syndicats d'agglomération nouvelle). Ils rassemblent 34 166 communes et 56 millions d'habitants, soit 93,1% des communes et 87,3% de la population (métropole et DOM). Il semble que ces groupements intercommunaux couvriront bientôt presque tout le territoire.

<sup>110</sup> LE SAOUT Rémy, MADORE François, *Effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, 240 p.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 5.



regroupent au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de gérer en commun des équipements, d'élaborer des projets de développement communautaire, d'aménagement ou d'urbanisme à l'échelle d'un territoire plus vaste que la commune, ne trouve pas seulement son explication dans les dotations financières allouées aux structures intercommunales. D'autres logiques, notamment politiques peuvent aussi expliquer cette adhésion des élus à l'intercommunalité même si la logique de la dotation de l'Etat dite « d'intercommunalité », a constitué « *aux lendemains de la loi de 1999 une explication importante aux nombreuses créations de communautés d'agglomérations* ». <sup>112</sup> Aujourd'hui le département des Alpes-Maritimes, malgré l'existence des « *lutttes personnelles pour la maîtrise du territoire, conflits dans lesquels les Alpes-Maritimes semblent être passées maîtres* » <sup>113</sup> et après les élections municipales des 9 et 16 mars 2008, n'échappe pas au phénomène intercommunal.

A ce jour, mais cela n'a pas toujours été le cas, les maires des communes des Alpes-Maritimes ne semblent plus être réticents aux établissements publics de coopération intercommunale ; certains en ont même fait un des enjeux <sup>114</sup> des élections municipales des 9 et 16 mars 2008. Si nous faisons le choix du territoire maralpin, comme terrain d'observation dans le cadre de nos travaux de recherche, ce n'est pas pour nous pencher sur la dimension constitutive de l'action intercommunale, c'est-à-dire, la création de structures intercommunales, mais pour voir comment celles qui sont déjà constituées fonctionnent politiquement et sociologiquement.

Nous n'avons pas la prétention d'observer tous les terrains où se sont créées les structures intercommunales, mais celles retenues constituent des exemples fertiles d'étude, exemples localisés qui cristallisent des enjeux politiques. Ils nous permettent à travers une approche monographique de mieux appréhender le fonctionnement concret des EPCI à fiscalité propre. Pour mener cette démarche empirique, nous avons œuvré en nous basant sur différentes stratégies de pénétration de nos terrains d'investigation.

#### **- Recueil des données biographiques et sociopolitiques sur les conseillers communautaires**

Jean-Paul Brunet souligne « *l'absence de tout travail d'ordre statistique sur les centaines de milliers de conseillers municipaux qui ont été en poste au XXe siècle* » <sup>115</sup>. Que dire des conseillers communautaires ? Peu de recherches s'intéressent à leur profil. Selon

---

<sup>112</sup> GUERANGER David, *L'intercommunalité en questions*, Paris, La documentation française, n°951-952, août-septembre 2008, page 21.

<sup>113</sup> BIDEGARAY Christian, PINA Christine, « Les élections municipales et cantonales comme enjeux de pouvoir : l'exemple des Alpes-Maritimes » in Christian Bidégaray, Christine Pina (dir.), *L'élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p.155.

<sup>114</sup> Dans le pays grassois, par exemple à Saint-Césaire-sur-Siagne, l'intercommunalité a occupé le débat politique municipal, Maxime Coulet, proposant une « intercommunalité qui préserve le cadre de vie de l'arrière-pays grassois ». A Cannes, trois des quatre principaux candidats aux élections municipales ont consacré une rubrique argumentative à l'intercommunalité dans leur programme. Ainsi Apolline Crapiz (candidate socialiste) a proposé de « partager les solutions grâce à l'intercommunalité », Philippe Tabarot (DVD) souhaite « relancer l'intercommunalité » et Jean Martinez (DVD) veut que Cannes soit « fondatrice d'une intercommunalité » alors que Bernard Brochand, candidat sortant, refuse. Les querelles interpersonnelles entre certains maires, comme Michèle Tabarot et Henri Leroy, expliqueraient ce refus.

<sup>115</sup> BRUNET Jean-Paul, *Les conseillers municipaux des villes de France au XXe siècle*, Bordeaux, PUB, 2006, p. 9.

notre hypothèse, l'élu communautaire présente un profil singulier, celui d'un homme doté d'un diplôme supérieur, d'un certain âge et ayant d'importantes ressources politiques. Ainsi avons-nous dans un premier temps recueilli des données quantitatives relatives aux propriétés biographiques des conseillers communautaires qu'ils soient titulaires ou suppléants des assemblées délibérantes de sept établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre du département des Alpes-Maritimes. D'autres données fondamentales les ont complétées. En effet, nous avons réuni des données quantitatives socioprofessionnelles sur ce personnel politique. Enfin, nous nous sommes intéressés aux ressources politiques comme leur appartenance partisane, les fonctions exercées dans les conseils municipaux, leur ancienneté en politique.

Le personnel politique communautaire qui nous intéresse est celui du début de mandat de délégué intercommunal après les élections municipales de mars 2008 et ce afin d'avoir un profil des délégués communautaires le plus récent possible. Les données recueillies s'articulent suivant deux axes bien précis. Le premier axe s'intéresse aux conseillers communautaires. Le deuxième axe affine la recherche et cible les dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire, les présidents et les vice-présidents. Toutes ces données ont été recueillies à travers un questionnaire les regroupant. Pour certaines données, le nombre de retours obtenu nous permet de configurer un profil certes non exhaustif, mais assez représentatif d'une réalité de critères de sélection. Ces données concernent une population de 294 conseillers communautaires titulaires et 137 conseillers communautaires suppléants, soit un total de 431 délégués de communes sur 600 appartenant aux EPCI à fiscalité propre.

Nous voulons analyser le profil des conseillers communautaires et voir en quoi, d'une part, leurs caractéristiques sociopolitiques, leurs ressources influent sur l'accès aux mandats de délégués intercommunaux et d'autre part, sur les rôles qu'ils peuvent prétendre jouer dans le travail politique communautaire et les positions qu'ils peuvent occuper dans la hiérarchie politique intercommunale. Nous avons également cherché à savoir si les conseillers communautaires titulaires (maires, conseillers municipaux adjoints, conseillers municipaux délégués ou conseillers municipaux sans délégation) et les conseillers communautaires suppléants sont ou non à leur premier mandat municipal par rapport aux élections municipales de 2008. Ce corpus de terrain de proximité nous intéressait car dans certains entretiens, nous avons réussi à percevoir des réalités que seule l'expérience sur le terrain fournit. Bien sûr, certains entretiens se sont révélés plus formels et moins riches en matériaux pour notre recherche. Ces informations recueillies sur les membres des assemblées délibérantes des EPCI nous permettront de dégager une caractérisation, non seulement des maires des communes-membres des établissements publics intercommunaux mais aussi de celle des conseillers municipaux et délégués intercommunaux. En exploitant ces données, nous cherchons à savoir si l'institutionnalisation de l'intercommunalité générerait une nouvelle figure de l'élu local: celle de l'élu communautaire. Est-ce une fonction accessible à tout conseiller municipal ou assiste-t-on à une sélection bien ciblée ?

#### **- Les entretiens exploratoires**

Nous avons recueilli également des données qualitatives à travers de nombreux entretiens et l'observation directe au sein d'un conseil communautaire et d'un conseil municipal. Ce travail qualitatif doit nous permettre de pousser plus loin l'analyse du profil du personnel politique intercommunal et de voir comment les élus communautaires appréhendent la nouvelle donne intercommunale. Nous avons réalisé 35 entretiens avec différentes

catégories d'acteurs. Ces entretiens ont tous été intégralement retranscrits dans le souci de respecter les propos recueillis. Nous avons rencontré ces personnes sans une grille d'entretien préétablie. Nous avons choisi volontairement de leur donner la possibilité de s'exprimer librement sur le sujet qui nous intéresse : l'intercommunalité. C'est la première fois que, dans le cadre d'une recherche sur les établissements publics intercommunaux, une telle démarche est faite en direction des acteurs politiques, administratifs et associatifs du département des Alpes-Maritimes. Ces acteurs ont été rencontrés entre 2007 et 2008. Il s'agit des maires, des conseillers communautaires, des fonctionnaires territoriaux, collaborateurs directs des élus intercommunaux qui exercent soit dans une commune, soit dans un EPCI à fiscalité propre, et des responsables associatifs locaux.

Le travail qualitatif de terrain effectué doit nous permettre également d'appréhender les pratiques politiques intercommunales des élus communautaires et de voir en quoi à travers ces pratiques intercommunales, ces derniers redéfinissent les règles du jeu politique intercommunal auxquelles ils adhèrent librement mais qui, parfois, s'imposent à eux. Toute remise en cause de ces règles en interne par l'un d'entre eux, peut aboutir à une sanction politique des pairs. Il ressort de ces pratiques intercommunales une dynamique collective d'un groupe d'élus communautaires aux ressources certes inégales, mais qui parviennent à se neutraliser à l'aide des modes innovants de négociations, de consensus ou de compromis politiques. L'observation des pratiques intercommunales des élus en action doit nous permettre aussi de saisir cet aspect du processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité.

Ainsi, nous avons exploité la méthode de l'observation participante à travers un stage d'observation de trois mois effectué en 2007 au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui vient compléter notre travail de terrain. J'ai choisi cet EPCI à fiscalité propre pour des raisons pratiques de proximité géographique car habitant dans la ville de Grasse.

#### **- L'observation participante dans une communauté d'agglomération**

Aujourd'hui, la structure intercommunale reste difficile à appréhender dans son fonctionnement réel, compte tenu de « *la complémentarité et l'interaction chronique entre communes et EPCI* »<sup>116</sup>, en termes de prise de décision. De plus, les dispositions institutionnelles du conseil communautaire n'ont pas la clarté d'une assemblée délibérante au sens classique du terme en raison de la volonté du législateur de mettre en place un système *sui generis* doté d'une certaine liberté de gestion donnée aux élus communautaires en raison des compromis auxquels ils doivent souvent se soumettre. D'autre part, la faible visibilité offerte par l'intercommunalité, sa « sanctuarisation politique » désignant un lieu hors d'atteinte du citoyen, entretiennent l'idée de « *l'ésotérisme des enjeux de l'intercommunalité et leur cantonnement au cercle des initiés* »<sup>117</sup>. Ces raisons évoquées, sans être exhaustives, et surtout la difficile accessibilité à notre objet de recherche, nous amènent à mettre en place un dispositif d'observation participante au sein d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) et d'une commune pour appréhender son fonctionnement réel et enrichir ainsi notre recherche. En effet, notre terrain d'investigation se constitue d'un EPCI à

---

<sup>116</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 142.

<sup>117</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in Le Saout Rémy et Madore François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, p. 42.

fiscalité propre, la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP) et de l'une de ses communes-membres, Grasse, ville-centre avec une population de plus de 50 000 habitants.

Tout d'abord, il nous semble intéressant de tenter de définir l'observation participante. Deux auteurs parmi tant d'autres peuvent nous donner une définition. Pour Alain Touraine, en commentaire de *Street corner society*, il s'agit de la « *compréhension de l'autre dans le partage d'une condition commune* »<sup>118</sup>. Selon Jean Peneff, « *on appelle observation participante en usine le fait, pour un sociologue, de participer, en tant que salarié, à la production dans l'entreprise pour en tirer l'information et la documentation la plus proche des faits et du travail concret. Cette participation se déroule généralement sur une longue période de trois mois à un an (...) de manière à s'intégrer dans le collectif de travail, à se familiariser avec la forme spécifique de l'activité et à contrôler sur un grand nombre de cas les analyses dégagées* »<sup>119</sup>.

Nous avons à travers cette définition quelques éléments essentiels de l'observation participante qui sont entre autres, l'intégration à un processus de production, une certaine durée et une certaine familiarité avec le milieu pour obtenir des informations les plus proches des faits. La technique de l'observation participante tend alors à désigner le terrain en son ensemble, depuis l'arrivée du chercheur sur le terrain, quand il commence à en négocier l'accès, jusqu'au moment où il le quitte après un long séjour. Avec cette approche méthodologique, l'observateur s'immerge personnellement dans la vie des gens et partage leurs expériences. Si Jean Peneff limite son analyse au contexte industriel, l'on peut cependant facilement transposer ou étendre sa définition à d'autres milieux. C'est ce que nous avons tenté de faire dans le cadre de notre recherche pour être en contact direct avec le ou les terrains d'enquête et les acteurs d'une structure intercommunale.

Quant à Peter Adler<sup>120</sup>, dans sa terminologie, il distingue trois grandes catégories de l'observation participante. Il note le rôle « périphérique » de l'observateur qui lui permet d'être en contact avec le terrain sans participation. Dans une deuxième situation, le chercheur va jouer un rôle « actif » en contact avec son terrain. Il participe alors avec une prise de responsabilité. Enfin, dans le rôle « immergé », il se présente comme membre naturel du groupe qu'il étudie. Il partage les mêmes sentiments et poursuit les mêmes buts que les acteurs du champ.

Dans mon cas, j'ai joué ces différents rôles de l'observation participante. Je suis passé de la phase de l'observation participante « périphérique » en effectuant, du 1<sup>er</sup> août au 31 octobre 2007, un stage d'observation au sein de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence à la phase « d'immersion » à la fois dans le conseil municipal d'une commune-membre, en tant que conseiller municipal, et dans l'organe délibérant de l'EPCI comme conseiller communautaire suppléant à l'issue des élections municipales de mars 2008.

L'observation participante avec ses degrés d'implication est traversée par une question récurrente : comment parvenir à concilier la nécessité méthodologique de l'implication dans

<sup>118</sup> WYHTE William Foote, *Street corner society, la structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, Editions La Découverte, 1995, 399 p.

<sup>119</sup> PENEFF Jean, « Les débuts de l'observation participante ou les premiers sociologues en usine », *Sociologie du travail*, vol. 31, n°2, 1996, p. 26.

<sup>120</sup> ADLER Patricia et ADLER Peter, *Membership roles in fields research, qualitative research methods*, vol.6, Newbury Park, Sage, 1987.

la vie d'un groupe ou d'une institution, comme un EPCI ou une commune-membre, avec le recul nécessaire ? Comment éviter de devenir soi-même un « indigène <sup>121</sup> », en reprenant le terme de Bronislaw Malinowski. Pour ce dernier, il s'agit en somme d'être un indigène parmi les indigènes et prendre part entièrement et systématiquement au mode de vie du groupe. Or le degré d'implication dans le groupe pose la question de la distance à conserver à l'égard du milieu ou du groupe étudié.

L'observation participante peut impliquer une immersion totale par laquelle on devient membre à part entière du groupe ou de l'institution étudiée. La nécessité de conserver une certaine distance est fréquemment invoquée pour donner des gages de sérieux méthodologiques. Les conseils donnés par Roethlisberger au chercheur dans une situation d'observation participante, après son expérience à la Western Electric, à savoir « *ne pas laisser supposer qu'il a une autorité, donc s'abstenir de donner ordres ou conseils, ou de s'imposer dans la conversation ; prendre le moins possible parti, tout en n'ayant pas l'air d'un opportuniste, ne pas les forcer, ni paraître trop préoccupé de ce qui se fait ; avoir l'air naturel, respecter les règles du groupe, ne pas se singulariser* » <sup>122</sup>, expose en quelque sorte l'étendue des difficultés de cette technique d'accessibilité au terrain ou du groupe étudié. Où l'observateur doit-il se situer par rapport à l'observé ? Quel est le degré de participation du chercheur aux activités du groupe étudié et le rapport de l'enquêteur-enquêté ? Comment trouver le juste milieu du rapport à l'objet d'analyse ?

En conclusion, l'observation participante suppose nécessairement, mais à des degrés variables, une implication dans le phénomène, le milieu ou le groupe que l'on choisit d'étudier ou d'observer parce que, selon Stéphane Beaud et Florence Weber, il faut « *être avec* » ou mieux encore « *faire avec* » pour véritablement comprendre un groupe donné puisque « *l'enquête correspond à un jeu sur la norme de réciprocité, sur les règles du jeu des relations personnelles.* » <sup>123</sup> Mais, on ne le dira jamais assez, les faits sociaux ou politiques, la description d'un milieu ou d'un groupe d'acteurs se trouvent confrontés au problème d'accessibilité. Aucune méthode de collecte de données empiriques même l'observation participante, ne saurait mener à une entreprise parfaite. Dans un schéma de complexité relationnelle formelle et informelle dans lequel se trouve un groupe ou le milieu étudié, le chercheur ne saurait se contenter de l'application d'une seule et unique technique de collecte du corpus empirique nécessaire à son travail de recherche. L'observation participante, aussi innovante soit-elle dans notre recherche pour appréhender le travail politique intercommunal d'un groupe d'élus, les logiques à l'œuvre dans la conduite des affaires intercommunales en interaction avec d'autres sphères décisionnelles comme le conseil municipal, mériterait d'être accompagnée par d'autres stratégies méthodologiques. Il convient aussi d'avoir pleinement conscience que toute enquête, quelle qu'elle soit, comporte une certaine part de subjectivité. Néanmoins, au-delà de ces limites, il n'en demeure pas moins que l'observation participante constitue aujourd'hui une véritable méthode d'analyse sociologique. Et il appartient à chaque chercheur qui en fait usage d'en saisir les limites et de l'adapter au mieux au milieu ou au groupe qu'il étudie. Le travail de terrain a été également enrichi par d'autres sources, et plus particulièrement par les documents des conseils communautaires et municipaux.

---

<sup>121</sup> MALINOWSKI Bronislaw, *Les Argonautes du Pacifique Occidental*, Paris, Editions Gallimard, 1989, p. 45.

<sup>122</sup> ROETHLISBERGER F. J. et DICKSON W. J. « Management and worker » in Grawitz Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Editions Dalloz, 1990, p. 912.

<sup>123</sup> BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Le guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2005, p. 36.

**- Les procès-verbaux des conseils communautaires et municipaux :**

Il s'agit d'observer si l'on peut établir des liens entre le conseil communautaire et le conseil municipal en termes de prise de décision. Il s'agit de voir non seulement comment se prennent les décisions aussi bien au niveau des conseils communautaires et municipaux que de démontrer cette imbrication entre la commune et l'EPCI en termes de prise de décision. Selon Fabien Desage se « *pose notamment la question de l'articulation entre les règles du jeu politique intercommunal et communal, d'autant que les municipalités sont par ailleurs les grandes absentes des travaux sur l'intercommunalité* »<sup>124</sup>. Même si les élus municipaux de l'opposition municipale ne font presque jamais partie des structures délibérantes communautaires, ils interviennent lors des conseils municipaux sur des questions qui touchent à l'intercommunalité. Dans ce cas, l'intercommunalité est-elle une ressource réinvestie dans les débats politiques municipaux ? Les prises de positions politiques des élus sont-elles les mêmes au conseil municipal et au conseil communautaire lors du vote des délibérations ? Les élus municipaux mobilisent-ils l'intercommunalité comme une ressource politique dans la gestion municipale ? Ces questions doivent permettre d'appréhender les différentes attitudes des élus communautaires au niveau des échelles intercommunale et municipale et de confirmer ou non, s'il existe des pratiques propres à l'espace politique intercommunal.

**- La collecte des statuts des EPCI, les règlements intérieurs des EPCI, des chartes de fonctionnement des établissements intercommunaux :**

Contrairement à ce que l'on peut penser, les dispositifs tels que les statuts, les règlements intérieurs calqués sur ceux des communes dont sont issus les EPCI à fiscalité propre et qui régissent en partie leur d'organisation et leur fonctionnement, sont des ressources politiques. Il en est de même pour les chartes intercommunales sans valeur juridique, conçues sur des bases de compromis par les exécutifs municipaux, c'est-à-dire les maires, pour mieux encadrer l'espace politique intercommunal et asseoir ainsi leurs rôles politiques dominants sans aucune possibilité de les remettre en cause. Ils constituent des instruments de la gouvernance des EPCI à fiscalité propre. Ils ont été mis en rapport avec ceux d'autres EPCI à fiscalité propre pour voir s'ils présentent ou non des points communs. Par exemple les statuts intercommunaux, contrairement aux règlements intérieurs ou les chartes intercommunales, ne sont pas figés dans le marbre tout au long de la mandature intercommunale. Ils peuvent en effet faire l'objet de fréquentes modifications pour s'adapter au contexte politique intercommunal. De telles pratiques mettent en évidence que l'intercommunalité est dominée par un groupe d'élus communautaires agissant en fonction de leurs intérêts. En fait, les maires calquent la gestion de l'intercommunalité sur celle des communes tout en laissant libre cours à leur esprit d'initiative. Ils construisent ainsi de cette façon d'autres « règles du jeu intercommunal » qui ont force contraignante car elles s'imposent à tous. Ceux qui s'y soustraient peuvent être sanctionnés. En quoi donc ces « règles du jeu intercommunal » constituent-elles une ressource politique dans l'organisation des rapports entre élus communautaires ? Elles permettront de voir comme les élus organisent la gouvernance politique intercommunale.

---

<sup>124</sup> DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, octobre 2005, p. 31.

## Conclusion

Cette recherche monographique permettra de dégager des constatations empiriques qui pourraient être transposables à d'autres territoires intercommunaux français. Ces constatations empiriques relatives à l'infléchissement des règles et des pratiques du jeu politique local avec la mise en place des EPCI à fiscalité propre, aux mécanismes de recrutement du personnel politique intercommunal, aux modalités politiques de répartition des sièges communautaires, à l'organisation du travail politique intercommunal et aux usages que les élus font de l'intercommunalité sur d'autres espaces politiques locaux mettent au jour des récurrences et des homologues dans les pratiques de gouvernance des EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, cette approche permet d'observer plusieurs configurations locales typées urbaines, suburbaines, rurales et de dégager ensuite certains facteurs liés à ces morphologies.

Nous avons mené l'enquête de terrain aussi souvent que possible sur d'autres périmètres intercommunaux qui, au départ, n'étaient pas dans notre projet initial de recherche, qu'ils soient des EPCI déjà constitués ou en voie de constitution lors de notre recherche et l'on a observé en leur sein comment se menaient les débats politiques. Nous avons aussi observé des débats municipaux se déroulant au sein des communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre. En partant de différents conseils communautaires mais aussi des conseils municipaux des communes-membres des EPCI, nous nous donnons ainsi les possibilités d'appréhender l'existence d'une politisation des enjeux intercommunaux qui participent à l'institutionnalisation de l'intercommunalité.

De plus, l'analyse de données de nature sociodémographique et socioprofessionnelle nous permet de brosser le profil non seulement des membres de l'exécutif d'un EPCI mais aussi des simples conseillers communautaires. Ces derniers ne font que rarement l'objet d'études approfondies et nous contribuons ainsi à compléter les analyses de nos pairs. Enfin, l'expérience d'élus municipaux et communautaires suppléant nous permet d'appréhender le processus décisionnel de façon très directe.

Nous nous sommes fixés en outre une limite temporelle. Notre analyse et nos recherches ne vont pas au-delà de 2012. Ce bornage permet d'étudier l'intercommunalité départementale avant qu'elle ne subisse d'ultérieurs changements. Nous nous sommes ainsi rendu compte qu'il nous a fallu nous pencher sur un « matériau » en constante évolution, ce qui relativise sur le long terme nos réflexions. Il nous a semblé alors apporter une pierre à un édifice en constante construction.

\*

\*

\*

Aujourd'hui, l'institution intercommunale reste difficile à appréhender dans son fonctionnement réel, compte tenu de « *la complémentarité et de l'interaction chronique entre communes et EPCI* »<sup>125</sup>, en termes de prise de décision. Les dispositions institutionnelles du conseil communautaire n'ont pas la clarté d'une assemblée délibérante au sens classique du terme en raison des dispositifs législatifs qui régissent son fonctionnement et qui en font un système *sui generis*, doté à la fois d'une certaine liberté de gestion donnée aux acteurs politiques mais lié aussi aux compromis auxquels ils doivent toujours consentir. La science politique n'a pas davantage livré un modèle d'analyse clair et univoque du fonctionnement de l'EPCI, cette « *invention politique* »<sup>126</sup> pour reprendre François Baraize. L'EPCI se singulariserait par « *l'opacité qui caractérise l'espace transactionnel intercommunal* »<sup>127</sup> et, nous ajouterons aussi par la capacité de ses membres à faire évoluer l'étendue et l'intensité de ses pouvoirs<sup>128</sup>. Cette fluidité et ce dynamisme ne facilitent guère l'appréhension de l'institution intercommunale et tendent à entretenir l'idée de « *l'ésotérisme des enjeux de l'intercommunalité et leur cantonnement au cercle des initiés* »<sup>129</sup>.

A partir donc d'une étude sociologique et politique de l'organisation et du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre, il s'agira d'appréhender le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité au bénéfice d'une catégorie d'élus locaux. S'interroger sur comment s'institutionnalise l'intercommunalité, c'est donc soulever des questionnements sur les acteurs, c'est-à-dire les conseillers communautaires qui l'animent. Ainsi, notre recherche s'articulera autour de deux parties.

Il s'agit d'abord de mettre en évidence les effets que les lois relatives à l'intercommunalité produisent sur les pratiques intercommunales des élus et sur le personnel politique local. Notre recherche permet d'une part, d'appréhender les stratégies d'appropriation locale des différentes lois de l'intercommunalité par les élus du département des Alpes-Maritimes et d'autre part, de saisir les logiques de sélection du personnel politique intercommunal. Tout en pérennisant certaines pratiques politiques locales tant dans la constitution des EPCI que dans leur composition, les élus innovent dans la gouvernance politique intercommunale avec l'édiction de règles qui leur sont propres.

Les modalités de constitution des EPCI à fiscalité propre et de leur composition permettent de mettre de place un nouvel espace communautaire où les élus font l'apprentissage du travail politique intercommunal. Il y a une socialisation des membres de l'institution intercommunale qui s'opère en interne. Si la représentation des communes au conseil communautaire à travers la répartition des sièges et des compétences entre EPCI et communes révèle des compromis entre élus, elle met aussi en évidence des enjeux politiques que les élus veulent maîtriser.

---

<sup>125</sup> *Ibidem.*, p.142.

<sup>126</sup> BARAIZE François et NEGRIER Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, 229 p.

<sup>127</sup> BUE Nicolas, GESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in Le Saout Rémy et Madore François, *op.cit.*, p.41.

<sup>128</sup> Les EPCI à fiscalité propre sont devenus de véritables lieux de pouvoir grâce aux nombreuses et importantes compétences qui leur sont transférées. Le transfert de compétences stratégiques comme l'aménagement du territoire et le développement économique donne à ses dirigeants un rôle essentiel dans la production des politiques publiques locales.

<sup>129</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, *op.cit.* p.42.



Le niveau de formation des conseillers communautaires, leur origine professionnelle, leur âge, leurs ressources personnelles et politiques, leurs compétences, leurs réseaux sociaux ou leur « mulipositionnalité » dans l'espace local, leur étiquette politique, l'exercice d'autres fonctions électives locales, jouent aussi un rôle dans leur recrutement pour siéger dans les organes délibérants et exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale et déterminent également leur degré de participation dans le travail politique communautaire. Ainsi, au-delà de l'élection au second degré des élus communautaires, l'analyse de la détention d'un certain nombre de ressources sociopolitiques par les élus met en évidence la restriction de l'accession aux organes délibérants et exécutifs des EPCI à fiscalité propre, les élus les mieux dotés en ressources ayant plus de chances d'accéder aux conseils et aux bureaux communautaires. **(PARTIE I)**

Nous nous interrogeons en outre sur les modalités de mise en place du pouvoir intercommunal et sur sa redistribution entre une catégorie d'élus communautaires qui cherchent à maîtriser son processus décisionnel en s'accaparant toutes les instances politiques de décision des EPCI. Mais les élus communautaires font aussi l'apprentissage du travail politique intercommunal sous la contrainte d'une « discipline intercommunale ». La reproduction de la discipline partisane et les règles du jeu fixées par les élus contribuent à stabiliser le système politique intercommunal.

L'observation du travail politique intercommunal met en évidence un certain nombre de pratiques de gestion qui permettent de comprendre le fonctionnement des EPCI. Ainsi, au-delà d'une implication différenciée des élus communautaires dans l'action politique intercommunale, nous nous penchons sur les outils de gestion d'un EPCI comme les commissions intercommunales, le conseil de développement et surtout le bureau communautaire et son poids dans le processus décisionnel. Nous assistons à une accentuation de la professionnalisation politique des dirigeants communautaires et à une technicisation croissante liée à la division du travail intercommunal. Ces pratiques de gestion intercommunale influent aussi sur le processus décisionnel intercommunal et transforment les EPCI en un nouvel espace de processus de différenciation entre élus communautaires. Le travail politique intercommunal construit peu à peu des élus qui s'accaparent toutes les responsabilités politiques intercommunales et accentue les différences entre les professionnels de la politique et les « non-initiés » de la « chose communautaire ». Toutefois, même si les élus communautaires mettent en place des dispositifs de verrouillage des EPCI tant dans leur composition que dans leur fonctionnement, l'intercommunalité n'échappe pas pour autant à la politisation. L'imbrication du travail politique intercommunal avec celui des conseils municipaux crée de nouveaux enjeux politiques dont les usages stratégiques par les élus viennent rompre le « consensus communautaire » érigé en mode de gouvernance des EPCI. Dès lors, on assiste à des pratiques subversives tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution intercommunale naissante. Elles font partie du processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité qui contribue à faire émerger un nouveau type d'élus local qui joue un double rôle politique à l'échelle municipale et intercommunale, ce qui permet alors à certains élus de consolider leurs positions de pouvoir. **(PARTIE II)**

# **PREMIERE PARTIE**

**LES FACTEURS LOCAUX DE CREATION DES EPCI ET LES LOGIQUES DE  
RECRUTEMENT DU PERSONNEL POLITIQUE INTERCOMMUNAL**

Nous allons montrer dans cette première partie comment les élus locaux s'approprient des réformes intercommunales tout en contribuant à les redéfinir à leur avantage. Certains travaux sur l'intercommunalité ont en commun, comme le fait remarquer Fabien Desage, d'insister sur le rôle déterminant des positions municipales des parlementaires dans leurs prises de positions par rapport aux réformes intercommunales, et plus largement sur le contrôle des élus locaux sur le contenu des réformes<sup>130</sup>.

Aujourd'hui, le rôle prépondérant de l' élu local dans la mise sur agenda de l'intercommunalité, c'est-à-dire, le moment où il prend en considération l'EPCI en l'inscrivant comme l'une des actions qu'il aura à mener, et son institutionnalisation, après l'échec des politiques incitatives ou autoritaires de fusion<sup>131</sup>, nécessite d'être interrogé dans cette partie pour cerner les enjeux politiques et territoriaux de son engagement intercommunal. L'implication des exécutifs locaux dans l'élaboration des politiques intercommunales serait guidée par des enjeux de pouvoir. Ces derniers font des choix politiques, en optant de manière progressive pour le regroupement intercommunal qui conférerait aux maires et à certains de ses adjoints une légitimité politique supplémentaire. Etudier sous l'angle politique, l'intercommunalité permet de mettre en relief différents paramètres, de structurer les réflexions autour du poids des acteurs locaux, de se pencher sur les différents compromis acceptés par les élus, qui rappellent les anciennes pratiques de coopération intercommunale (SIVU et SIVOM). Si « *les institutions sont le creuset d'investissements et d'usages très différents dans l'espace et dans le temps* », <sup>132</sup> elles concourent aussi à la formation et à la stabilisation des formes institutionnalisées du politique.

Les élus locaux ont mis en place des structures de gestion intercommunale qui se sont développées selon une géométrie variable, au gré des volontés politiques et des impératifs territoriaux, voire géographiques. Mais l'appropriation des lois de réforme intercommunale par les élus locaux participe à la pérennisation et à la stabilisation des enjeux politiques traditionnels et d'anciennes pratiques intercommunales. Dans cette perspective, il convient aussi de s'interroger sur la dimension territoriale de la mise en place des EPCI. Elle constitue l'un des éléments déterminants pour comprendre les pratiques intercommunales des élus locaux et des jeux de compétition dans le champ politique. Les clivages territoriaux orientent la constitution des EPCI. C'est en effet sur des territoires où se mettent en place les EPCI que se structurent et se concurrencent des entreprises de domination politique et les enjeux de pouvoir pouvant être mis en perspective à travers des enjeux de territoires (les luttes politiques entre élus pour préserver leur canton). L'exercice de la représentation politique ne saurait être limitée à la relation symbolique liant l' élu aux citoyens qu'il est censé représenter. Les conduites et les usages concrets du rôle que les acteurs politiques jouent dans l'intercommunalité révèlent leur tendance à vouloir consolider leur ancrage politique sur un nouveau territoire intercommunal restreint ou élargi, à y maintenir une présence continue et visible susceptible de renforcer la reconnaissance de leurs électeurs et de leurs pairs, mais éventuellement aussi de neutraliser de potentiels rivaux politiques. **(TITRE I)**

---

<sup>130</sup> DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, octobre 2005.

<sup>131</sup> La loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin sur les fusions et regroupements de communes.

<sup>132</sup> LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, *op. cit.*, p. 302.

En plus de la capacité des élus à « domestiquer » les EPCI à fiscalité propre, à les détourner à leur profit par une captation stratégique des lois de réforme intercommunale dans leur mise en œuvre locale dans le but de conforter les situations établies et les positions de pouvoir, les logiques d'accès aux mandats de délégués intercommunaux viennent réaffirmer le poids des ressources sociopolitiques dans la composition des conseils communautaires et génèrent un groupe d'élus communautaires au profil presque homogénéisé.

De nombreuses pistes sont à explorer car très peu de recherches ont été menées dans ce sens. Le niveau de formation des conseillers communautaires, leur origine professionnelle, leur âge, leurs ressources personnelles et politiques, leurs compétences, leurs réseaux sociaux ou leur multipositionnalité<sup>133</sup> dans l'espace local, leur appartenance partisane jouent aussi un rôle dans leur recrutement pour siéger dans les organes délibérants et exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale et participer au travail politique communautaire. Toutefois, l'investissement dans l'espace politique intercommunal des élus communautaires est aussi d'un niveau inégal selon les différentes ressources qu'ils détiennent. Autrement dit, tous les conseillers communautaires ne peuvent prétendre jouer un rôle de premier plan. Ils n'endossent pas les mêmes rôles. En fonction de la position qu'ils occupent au sein de l'EPCI et des ressources dont ils disposent, les élus communautaires vont véritablement s'investir dans le travail politique intercommunal.

Ainsi, se construit une hiérarchisation politique intercommunale qui vient renforcer celle déjà existante localement sur le terrain municipal. Il s'agit de chercher à dégager le ou les profils des acteurs politiques de ces nouvelles entités intercommunales, leur place et leur rôle au sein des conseils communautaires et des exécutifs intercommunaux qui s'articulent autour d'autres marchés politiques locaux, tels que les conseils municipaux ou encore leurs « connexions » avec des espaces territoriaux intercommunaux traditionnels comme les syndicats de communes, autres lieux de pouvoir et de prises de décision. **(TITRE II)**

---

<sup>133</sup> La multipositionnalité dans l'espace politique local n'est toutefois pas toujours liée au cumul des mandats. Elle peut concerner des élus communautaires qui ont des responsabilités non-électives dans des organisations associatives, administratives, militantes, syndicales, etc. Ces responsabilités sont plus ou moins liées directement à l'action d'entreprises politiques locales.

## Titre I : La réception locale de l'intercommunalité : la récurrence des luttes politiques entre élus et la recherche de compromis

Il nous paraît intéressant, pour apprécier les pratiques intercommunales ou les règles institutionnelles, d'observer les rôles<sup>134</sup> que les élus sont conduits à adopter dans la construction des EPCI à l'échelle d'un territoire. Par le statut de représentant, ayant reçu un mandat (le mandat de maire) ou plusieurs mandats horizontaux (maire et conseiller général) ou encore des mandats verticaux (maire et parlementaire), ces élus dominants sont au cœur de configurations politiques emboîtées qui leur assurent d'importantes ressources qu'ils veulent augmenter et consolider en s'insérant dans le jeu intercommunal. Ainsi l'appropriation locale de l'intercommunalité s'inscrit soit dans des stratégies de conservation d'un ou de plusieurs mandats locaux (élus en situation de cumul) soit dans des stratégies visant à accéder à de nouvelles positions de pouvoir.

Les élus s'investissent dans le jeu intercommunal par l'opportunité juridique qu'offrent les lois relatives à l'intercommunalité. Ils poursuivent des objectifs hétérogènes et parfois contradictoires et ne cessent de s'opposer même s'ils sont amenés à travailler ensemble dans le cadre de la coopération intercommunale. Chacun espère un accroissement des ressources qu'il mobilisera en d'autres espaces ou du moins le maintien des positions acquises dans ces mêmes espaces. Les formes que prennent les EPCI localement, qu'ils soient des communautés de communes, d'agglomération ou urbaine, sont aussi un enjeu explicite de conflits et de compromis. C'est en cela que *« l'institutionnalisation ne résulte pas seulement des entreprises visant à consolider ce que l'histoire a légué et auquel les acteurs sont attachés différenciellement par des intérêts forts et par leur croyance en la permanence de l'acquis »*<sup>135</sup>, elle résulte aussi du produit de luttes, d'interprétations, de représentations ou encore des effets de conduites de subversion de la part des acteurs.

**(Chapitre I)**

Si la reproduction d'anciennes pratiques politiques permet aux élus locaux de maîtriser la mise en place des établissements publics de coopération intercommunale, ces mêmes pratiques se voient aussi mobilisées dans la construction des bases de la gouvernance politique communautaire. Toutefois, il convient de souligner que le contexte a changé avec l'émergence de l'intercommunalité dans la mesure où les élus ont mis en place leurs propres formules « contractuelles » pour « travailler ensemble » au sein des EPCI à fiscalité propre. Si les communautés deviennent des lieux de dialogue entre les élus d'un même territoire permettant une concertation en vue de dégager des réponses aux nouveaux et multiples besoins de la population, elles demeurent aussi, en réalité, des lieux où se construisent de nouveaux rapports de pouvoir. L'autorégulation de ces rapports de pouvoir trouve certes ses sources dans les « règles formelles » importées d'autres institutions politiques classiques, comme le conseil municipal, mais aussi dans « l'invention » de nouveaux dispositifs. Voilà pourquoi, il nous semble intéressant de montrer que l'institutionnalisation de

---

<sup>134</sup> L'on définit le *rôle* comme l'ensemble des comportements et attitudes attendus d'un individu en raison de sa position dans l'espace social et de son statut. Mais on peut également envisager les rôles pour désigner de façon large l'activité sociale que déploient les élus politiques, une activité sociale conduite conformément aux attentes de leurs publics et aux normes prescriptives qui fixent les modes de comportement liés à leur fonction de représentant.

<sup>135</sup> LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, p. 19.

l'intercommunalité se fait aussi à partir d'actes *instituant*s, c'est-à-dire, les processus par lesquels un groupe tend à s'organiser. **(Chapitre II)**

De plus, aucun texte n'exige que les statuts des établissements publics de coopération intercommunale indiquent expressément le nombre de sièges composant l'organe délibérant communautaire. Ainsi, les élus lors de l'élaboration des statuts de la communauté ne sont pas tenus d'indiquer le nombre de sièges du conseil communautaire. De même aucun plafond à l'effectif du conseil communautaire n'est fixé, contrairement à ce qu'il en est pour les communautés urbaines.<sup>136</sup> L'absence de fixation du nombre de sièges de l'organe délibérant amène les élus à mettre en place leurs propres dispositions de répartition des sièges entre les communes. Cette liberté donne lieu à des accords négociés entre les parties qui tiennent compte de plusieurs paramètres comme les accords dans lesquels les maires se font des concessions mutuelles. **(Chapitre III)**

---

<sup>136</sup> Art. L. 5215-6 et 7 du CGCT.

## Chapitre I : La continuité d'anciennes pratiques politiques dans l'appropriation locale de l'intercommunalité

De l'intercommunalité « associative » ou « intercommunalité de gestion » avec la création en 1890 et 1959 des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) à l'intercommunalité dite de « projet » instituée par différentes ordonnances et lois et plus particulièrement la loi Chevènement du 12 juillet 1999, certaines pratiques intercommunales des élus locaux semblent immuables. Loin d'être une controverse ou un débat récent, la nécessité de réformer le maillage communal a toujours été au cœur de la transformation incrémentale de l'intercommunalité comme le souligne Rémy Le Saout.<sup>137</sup> Mais les différentes mesures édictées dans le sens de la réforme du système politico-administratif par l'Etat, tant dans leur définition que dans leur application, se sont toujours heurtées aux résistances des acteurs politiques locaux. Les différentes lois sur l'intercommunalité témoignent, certes, de l'existence de préoccupations apparemment plus insistantes sur les questions récurrentes d'adaptation du système politico-administratif français aux nouveaux enjeux de mutations des territoires, mais à l'épreuve du local, elles révèlent aussi d'autres réalités plus complexes en termes d'application sur le terrain à cause de cette permanence de la structuration des pouvoirs locaux. Dans cette perspective, l'étude de l'institutionnalisation de l'EPCI apparaît indissociable d'une réflexion sur la structuration des pouvoirs locaux. **(Section 1)**

Si de nombreux rapports, colloques, discours des élus, insistent sur la nécessité d'une refonte de la carte intercommunale, toute nouvelle tentative se heurte néanmoins à une certaine résistance des élus locaux. En effet, *« si d'un côté on constate la redondance du débat sur la nécessité impérieuse de la coopération intercommunale, voire même sur la fusion de communes, on repère d'un autre côté une tendance au repli des élus locaux sur la gestion jalouse de leurs ressources (territoire, finances, électeurs, mandats) »*<sup>138</sup>. Ainsi, faute d'une réussite de fusion de communes grâce à une politique institutionnelle volontariste - pour ne pas dire autoritaire - de l'Etat, on assiste à la mise en place d'une intercommunalité à géométrie variable. Se saisissant de l'intercommunalité pour affirmer et conforter leur rôle d'acteurs politiques à l'échelle locale, les élus s'inscrivent dans une logique de défense des intérêts de leurs territoires, leurs lieux d'élection, perpétuant ainsi des pratiques intercommunales héritées du passé. L'émergence de l'intercommunalité pérennise les effets de concurrence entre élus qui usent des règles relatives l'EPCI pour continuer à transcrire leurs luttes dans l'organisation institutionnelle des territoires politiques locaux. Les découpages intercommunaux deviennent ainsi une ressource supplémentaire pour les « grands élus »<sup>139</sup>. **(Section 2)**

---

<sup>137</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*

<sup>138</sup> MASSARDIER Gilles, *op. cit.*, p. 141.

<sup>139</sup> Par « grands élus », nous entendons les élus qui sont dans une situation multipositionnelle, qui cumulent plusieurs mandats politiques. Ils interviennent presque à toutes les étapes des jeux de négociations dans d'autres instances politiques locales. Ils cumulent les ressources liées à cette situation de multipositionnalité qui renforce leurs positions de pouvoir dans le jeu politique local.

## Section 1 : Les élus locaux face à la création des EPCI : la consolidation de l'acquis communal dans l'institutionnalisation de l'intercommunalité

Si la décentralisation, grâce à la loi du 2 mars 1982, a octroyé de nombreuses prérogatives aux élus communaux comme la suppression de la tutelle administrative et financière exercée *a priori* par le préfet sur leurs communes, elle a aussi contribué à accentuer les pratiques concurrentielles entre les communes, notamment pour attirer des entreprises sur leurs territoires, avec pour corollaire une augmentation de leurs charges, la course effrénée aux financements croisés, fragilisant le développement de certaines d'entre elles.

La réforme du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) se donne pour objectif de réduire ces pratiques concurrentielles. Résultat d'un long travail de négociations et de compromis entre députés et sénateurs, souligné par Gilles Massardier,<sup>140</sup> elle insufflé un nouvel élan à la coopération intercommunale avec la création des communautés de communes et des communautés de villes. La loi Chevènement de 1999 affine et poursuit le chemin ouvert par la loi ATR, supprimant les districts et transformant les communautés de villes en communautés d'agglomération. Mais dans la pratique, les communes s'associeront en fonction de leurs intérêts. Autrement dit, ces textes subiront des inflexions dans le sens des intérêts défendus par une catégorie d'élus locaux dominants car, « le développement de l'intercommunalité est contrôlé par les élus »<sup>141</sup> et reste lié aux réalités des territoires et des ressources politiques dont ils disposent. **(A)**

Le poids de l'héritage intercommunal marque la mise en place des EPCI. Sans négliger les effets propres des règles et des pratiques en vigueur au sein de l'institution, il nous apparaît intéressant de mettre également l'accent sur l'analyse du poids des espaces d'action habituels (l'expérience intercommunale des élus dans les SIVU et SIVOM) des acteurs de l'intercommunalité dont les savoirs, les intérêts et les logiques ne se réduisent pas à ce qui résulte de leur engagement dans l'institution considérée. Sans ignorer non plus ce qui lie progressivement les acteurs à l'institution et tend à faire converger leurs conduites à travers par exemple le processus décisionnel intercommunal, nous voulons montrer d'autre part que les accords se réalisant trouvent leur origine et leur raison d'être, certes dans les compromis, mais aussi dans les conflits et non dans une hypothétique adhésion à des finalités collectives. L'intercommunalité, telle qu'elle est conduite, apparaît comme un enjeu de consolidation des territoires, des lieux existants de pouvoir. **(B)**

---

<sup>140</sup> MASSARDIER Gilles, *op. cit.*, pp. 139-165.

<sup>141</sup> GAXIE Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », in CURAPP-Ouvrage collectif, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997, p. 30.



### A. L'émergence de l'intercommunalité entre compromis Etat-élus et permanence des conflits politiques locaux

Il s'agit ici de mieux appréhender les liens entre Etat et élus face à l'apparition de changements institutionnels importants. Comment et pourquoi certaines lois se mettent-elles difficilement en place ? Peut-on formuler l'hypothèse d'une part que l'élus local réussit à bloquer ou ralentir certains processus et que d'autre part, cette attitude se voit renforcée dans les Alpes-Maritimes.

C'est en 1992 que la mise en place de l'intercommunalité s'accélère. Ni les créations autoritaires comme les communautés urbaines, ni les fusions volontaires par incitations financières ne réussissent à séduire les collectivités territoriales. Face à ces échecs, l'Etat doit trouver des solutions pour relancer l'intercommunalité car cet « échec est en soi révélateur de l'exception française »<sup>142</sup>, celle de « l'attachement historique et sentimental des français à leurs communes ».<sup>143</sup>

Si le processus s'accélère, c'est que dès 1992 « l'intercommunalité a changé de perspectives ».<sup>144</sup> L'Etat a compris que « le regroupement basé sur une réforme autoritaire est perçu comme anti-démocratique et politiquement inconcevable » et que « les 500 000 élus locaux constituent un creuset particulièrement riche pour l'exercice de la démocratie ».<sup>145</sup> L'Etat décide ainsi de provoquer la démarche volontariste car si « la fusion entraîne la disparition de la commune, l'EPCI permet à la commune de déléguer des compétences »<sup>146</sup> et de continuer à exister.

Le texte de 1992 sur l'administration territoriale de la République, puis celui du 12 juillet 1999 relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale génèrent ainsi un mouvement important de création de nouvelles structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, en particulier de groupements percevant la taxe professionnelle unique.<sup>147</sup> La loi du 12 juillet 1999 remodèle la physionomie intercommunale sur la base des objectifs de la loi de 1992 qui étaient entre autres, de trouver une solution au morcellement communal (« éternellement » considéré comme un handicap du territoire national dans le cadre de la compétition économique européenne et mondiale), de moderniser

<sup>142</sup> LOGIE Gérard, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Editions Syros, 2000, p. 15.

<sup>143</sup> RODRIGUES-GARCIA Silvina, *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 95.

<sup>144</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 6.

<sup>145</sup> CASCALES M., « La coopération intercommunale, une exigence centenaire », in Nemery J.C, Wachter S. (sous la direction de). *Entre Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises, La Tour d'Aigue*, DATAR, 1993, p. 77.

<sup>146</sup> BERNARD-GELABERT Marie-Christine, *op. cit.*, p. 6.

<sup>147</sup> La taxe professionnelle unique (TPU) créée par la loi d'orientation n° 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, est réformée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La TPU, appelée aussi taxe professionnelle d'agglomération car sa terminologie n'était pas définie dans les textes, consiste en un partage de la fiscalité entre les communes et le groupement auxquelles elles appartiennent. Les communes perçoivent les impôts ménages (taxe d'habitation et les deux taxes foncières), le groupement perçoit la taxe professionnelle unique. La loi de finances pour 2010 (loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009) remplace la TPU par la contribution économique territoriale (CET).

les modalités de coopération intercommunale, de transformer les structures locales, même si cette ambition n'est pas un phénomène récent.<sup>148</sup>

La loi de 1992 s'est heurtée surtout au poids de la résistance de certains élus locaux. Les communautés de villes appelées à remplacer les districts dans la loi de 1992 n'ont pas connu de succès auprès des élus. En effet, de la loi ATR de 1992 à celle de 1999, cinq communautés de villes seulement voient le jour. Mais la loi du 12 juillet 1999 réussit à supprimer progressivement les districts et à opérer la transformation des communautés de villes en communautés de communes ou en communautés d'agglomération.

La loi Chevènement de 1999 à la différence de celle de 1992, introduit une hiérarchie démographique, la transformation des communautés de villes en communautés d'agglomération et la suppression des districts, préconisée par la loi ATR de 1992, mais jamais réalisée à cause des « *logiques d'arrangements* »<sup>149</sup> (les stratégies que les élus déploient pour orienter les lois intercommunales en fonction de leurs intérêts politiques) entre élus locaux dominants<sup>150</sup>. La relance de l'intercommunalité par la loi de 1999 est aussi en partie liée au constat de l'échec de l'application de la loi ATR en milieu urbain. Si l'on considère que la loi Chevènement de 1999 affine et poursuit le chemin ouvert par la loi ATR de 1992, alors l'EPCI, comme le met en évidence Silvina Rodrigues-Garcia, « *en ce qui concerne les acteurs locaux, contribue à rassurer les communes sur la simple instrumentalité de ce mode de coopération* »<sup>151</sup>. La loi Chevènement de 1999 consolide ainsi la démarche volontariste sans négliger l'effet d'aubaine puisqu'elle s'appuie sur un important effort financier de l'Etat (250 francs par habitant en moyenne). De plus, elle se base sur des territoires plus pertinents, met fin à l'opposition monde rural/monde urbain des fusions en créant la communauté d'agglomération.

Comme le dit Nadine Dantonel-Cor, le fait que la loi Chevènement « *intervient sept ans après la loi ATR de 1992* » prouve la « *réelle difficulté de regroupement des communes françaises* ». Cette loi réussit enfin à « *remédier aux incohérences, non pas normatives, mais plutôt relatives aux tentatives diverses des élus locaux de contourner la législation, ou tout simplement de l'interpréter le plus largement possible* »<sup>152</sup>.

Si la loi ATR a connu un succès réel, quoique inégal selon les régions et les départements, en milieu rural par la création de nombreuses communautés de communes, très peu de communautés de villes ont été, cependant, créées en application de cette loi. L'une des raisons explicatives de la faiblesse des communautés de villes en application de la loi ATR est, semble-t-il, liée au poids des revendications portées par les personnalités de premier rang, c'est-à-dire, les député-maires des grandes et petites villes. Ces derniers, en revendiquant leur légitimité d'accès aux sphères de décisions en tant qu'élites urbaines, ont contribué aux modifications apportées à la loi.

---

<sup>148</sup> KERROUCHE Eric, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008, 156 p.

<sup>149</sup> GUERANGER David, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité » in *Politiques et Management Public*, volume 18, n° 3, septembre 2000, pp. 121-134.

<sup>150</sup> Par élus locaux dominants, nous entendons les élus de la même catégorie (députés-maires de grandes villes, député-maires de petites villes, député-présidents de conseils régionaux ou généraux).

<sup>151</sup> RODRIGUES-GARCIA Silvina, *op. cit.*, p. 102.

<sup>152</sup> DANTONEL-COR Nadine, *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, Nancy, PUN, 2001, p. 21.

Par exemple, certaines grandes associations d'élus locaux telles que l'Association des Districts de France, l'Association des Présidents de Communauté Urbaine, l'Association des Maires des Grandes Villes de France ont fait valoir leur légitimité sur les sujets intercommunaux en revendiquant le droit aux mêmes avantages fiscaux que les nouveaux établissements de coopération intercommunale, à savoir le remboursement accéléré de la TVA et de la taxe professionnelle de zone dont bénéficient les communautés de communes et les communautés de villes. Ces luttes révèlent que la coopération entre territoires communaux s'engage aussi à partir d'intérêts économiques et financiers. En ce sens, les élus adoptent des attitudes qui pérennisent la défense des intérêts liés aux positions locales qu'ils occupent. C'est ainsi qu'à l'issue de négociations et « arrangements », le régime fiscal des communautés de villes a finalement été étendu aux anciennes formes de coopération intercommunale.

Les stratégies mises en œuvre par les élus consistant à prendre part à la lutte politique, notamment au sein de l'institution parlementaire, aboutissent à l'adoption de lois relatives à l'intercommunalité prenant en compte les intérêts et les attentes des élus locaux, et notamment le maintien de leur statut de maires ou de conseillers généraux. Il importe pour les élus de préserver ces échelons politiques locaux qui représentent une étape importante vers d'autres échelons régionaux ou nationaux. Les analyses sociologiques sur la production des politiques intercommunales montrent que les lois relatives à l'intercommunalité résultent avant tout d'un compromis passé entre l'Etat et les élus locaux<sup>153</sup>. Ils disposent des capacités de mobilisation et d'intervention pour négocier auprès de l'Etat et parvenir ainsi à orienter les politiques intercommunales. Ces ressources viennent de multiples associations d'élus qui fonctionnent comme de véritables groupes de défense d'intérêts corporatistes, associations composées exclusivement d'acteurs politiques souvent très « multipositionnels ». En effet, « étant pour la majorité d'entre eux des élus locaux », grâce au cumul des mandats, « les parlementaires sont les premiers concernés par l'application d'une loi relative à l'intercommunalité »<sup>154</sup>.

C'est ainsi que certaines inflexions très nettes apportées aux textes de loi de 1992 et de 1999, révèlent même des stratégies plus individuelles poursuivies par certains élus locaux dans l'institution des EPCI à fiscalité propre « nouvelle formule ». Par exemple, des élus locaux réussissent à influencer sur le texte de 1992 dans un sens plus favorable à leur communauté de communes. David Gueranger<sup>155</sup> rappelle que le député-maire de Saint-Dié-les-Vosges dans le département des Vosges, Christian Perret, maire de la commune depuis 1989, déposera quelques amendements visant à réduire de 30 000 à 20 000 habitants les seuils de population nécessaires à la création d'une communauté de ville. La commune de Saint-Dié-les-Vosges appartenait alors à un établissement de coopération dont la population se situait entre 20 000 et 30 000 habitants. Cet exemple illustre un contexte de morcellement des divers intérêts en présence qui reflète l'extrême diversité des situations locales où certains élus locaux mieux dotés en ressources politiques (cumul de mandats, fort enracinement

---

<sup>153</sup> LE SAOUT Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir local*, Thèse pour le doctorat en sociologie, Nantes, 1996 ; LE LIDEC Patrick, *Les Maires dans la République. L'association des maires de France, éléments constitutifs des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse pour le doctorat en science politique, Paris, 2001 ; DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2005.

<sup>154</sup> MARCOU Gérard, « L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre », *Annuaire des collectivités locales*, n°1, 2000, p. 11.

<sup>155</sup> GUERANGER David, *op. cit.*, pp. 121-134.

politique local, capacité de négociation, statut de politique professionnel) « apprivoisent » les textes relatifs à l'intercommunalité dans l'intérêt de leur collectivité.

Cependant, à trop envisager l'intercommunalité en surplomb et ne la lire que dans une optique nationale au travers des lois intercommunales largement influencées par des élus regroupés dans des réseaux associatifs, n'oublie-t-on de la considérer pour ce qu'elle est : une insertion dans la permanence des conflits politiques, enjeu de pouvoir local ? En effet, il ne va pas de soi que les accords réalisés entre l'Etat et un groupe d'élus locaux produit les mêmes effets à l'échelle locale. L'émergence de l'intercommunalité à l'échelle locale répond à d'autres logiques. Le département des Alpes-Maritimes est un exemple révélateur de cette situation. En effet, des premières lois intercommunales des années 1960 à celles des années 1990, le département des Alpes-Maritimes, hormis les syndicats intercommunaux traditionnels, s'est illustré contrairement à d'autres départements<sup>156</sup> par un vide intercommunal.

Entre 1992 (date de la loi ATR) et 1999 (date de la loi Chevènement), il n'existait pas d'intercommunalité intégrée (district, communauté urbaine, syndicat d'agglomération nouvelle...) dans le département des Alpes-Maritimes. Ce qui veut dire que si, à l'échelle parlementaire, les élus réussissent à infléchir les lois intercommunales en leur faveur à travers des compromis, leur application sur le terrain local rencontre d'autres réalités liées au contexte politique local.

Département « monochrome » dominé par la droite, cette situation aurait dû naturellement permettre à des élus de même tendance politique de s'associer dans les structures de coopération intercommunales. Nous avons plutôt assisté à l'effet inverse. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer l'absence d'EPCI, notamment de communautés de villes issues de la loi de 1992, dans le département. D'une part, nous pouvons noter le poids des enjeux de pouvoir qui influe sur la mise en place des EPCI car les élus locaux ne veulent pas perdre leurs positions de pouvoir. D'autre part, les conflits politiques et personnels freinent toute velléité de réforme intercommunale locale en termes de création de structures intercommunales intégrées indépendamment des compromis nationaux. Ces luttes politiques et personnelles sont menées pour la maîtrise des territoires, « *conflits dans lesquels les Alpes-Maritimes semblent être passées maîtres* ». <sup>157</sup> Les propos de Pierre Merli, maire UDF d'Antibes de 1971 à 1995 et député de la 7<sup>ème</sup> circonscription des Alpes-Maritimes de 1988 à 1997, révèlent les jeux et enjeux de pouvoir personnel par-delà les préoccupations intercommunales des années 1990 :

*« Député d'un territoire, en l'occurrence la 7<sup>ème</sup> circonscription, depuis de nombreuses années, je pense que les communautés de villes ou toute structure intercommunale semblent*

---

<sup>156</sup> Selon la préfecture de la région Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), la coopération intercommunale était très faible dans cette région lors de la parution de la loi sur l'intercommunalité de 1998 comparée aux autres régions françaises. La préfecture de la région PACA faisait le constat que les intercommunalités étaient partout de trop petite taille.

<sup>157</sup> BIDEGARAY Christian et PINA Christine, « Les élections municipales et cantonales comme enjeux de pouvoir : l'exemple des Alpes-Maritimes », in Bidegaray Christian et Pina Christine (dir.), *L'élue local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, p 155.

*pour le moment prématurées. Il faut d'abord réfléchir et aller vers celles-ci avec beaucoup de maturité... ».*<sup>158</sup>

Les mots « *prématurées* » et « *maturité* » prouvent bien ce recul pris par l' élu face à la mise en place des EPCI, cet état d'attente, d'observation comme si l'on voulait voir comment cela se passe ailleurs avant de se lancer.

Dans la mandature législative de 1993-1997, dominée localement par l'UDF et le RPR, une telle posture cache en réalité des préoccupations politiques personnelles, l'affrontement de personnes, l'intense rivalité entre élus d'un même bord plus qu'entre élus de bords opposés. La mise en œuvre locale de l'intercommunalité se trouve alors, dans un premier temps, reléguée au second plan. Ainsi le contexte local conditionne fortement l'émergence de l'intercommunalité. L'interaction conflictuelle d'acteurs politiques locaux qui cherchent à imposer une définition de la situation conforme à leurs intérêts et à leur position influe sur la création des EPCI et sur la mise en œuvre des EPCI. Un exemple illustratif est la situation des maires (Breil-sur-Roya, Fontan, Saorge, La Brigue, Tende) de la Vallée de Roya qui luttent contre leur rattachement à la CARF avec laquelle « *ils n'ont pas d'intérêts en commun* ». <sup>159</sup> Au-delà de l'affrontement de personnes, de la rivalité entre élus du département, le *statut quo* maintenu par les acteurs politiques locaux pour préserver et consolider leurs avantages acquis par rapport à la production des politiques intercommunales nous fait penser au modèle de l' « *homo æconomicus* » selon lequel les individus sont égoïstes et dotés d'un « *ensemble déterminé de préférences ou de goûts et se comportent de façon complètement utilitaire pour maximiser la satisfaction de ces préférences, souvent à un haut niveau de stratégies qui présuppose un nombre important de calculs* ». <sup>160</sup> On pourrait donc expliquer ce « comportement utilitaire » des élus maralpins et leur immobilisme dans la politique intercommunale de ces années 1990 par leur penchant à préserver « l'ordre politique institutionnel » existant. Il est difficile de tout prouver car il faut fréquenter le cercle fermé des élus pour consolider certaines de nos affirmations. En effet, comme le disent Christian Bidegaray et Christine Pina « *les élections locales souffrent d'un désintérêt certain dans la littérature politologique* » <sup>161</sup>.

D'autres raisons pourraient être avancées pour expliquer le désintérêt des élus du département affiché à l'égard de la première phase fondatrice de l'intercommunalité, bien que cette dernière ait apporté de nouveaux apports avec la loi ATR de 1992. La première raison, nous semble-t-il, est liée à la structuration du pouvoir départemental. En effet, la réticence des élus à cette séquence de l'intercommunalité traduit leur volonté de préserver et stabiliser les territoires cantonaux, car certains d'entre eux sont à la fois maires et conseillers généraux. Les découpages cantonaux successifs <sup>162</sup> n'ont fait que consolider le pouvoir départemental et

<sup>158</sup> Extrait des propos de Pierre Merli, *Nice-Matin*, 8 février 1993.

<sup>159</sup> Extrait des propos tenus par le maire de Breil-sur-Roya lors d'une réunion publique sur l'intercommunalité, juillet 2008.

<sup>160</sup> HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C.R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-<sup>e</sup>), 1997, pp. 469-496.

<sup>161</sup> BIDEGARAY Christian et PINA Christine, *op. cit.*, p. 147.

<sup>162</sup> Décret n° 73-811 du 16 août 1973 qui crée les cantons IV à XI de Nice tandis que les cantons d'Antibes et de Cannes sont chacun divisés en deux – Antibes Nord et Sud pour l'un et Cannes-Ouest et Est pour l'autre (en lieu et place des cantons IV, V et VI qui sont modifiés) ; décret n°82-79 du 25 janvier 1982 qui modifie les cantons de Cagnes-su-Mer, du Cannet, redécoupage de Nice avec la création des cantons Nice XII à XIV après modification des cantons niçois I, II, III, IV et X ; décret n°85 du 31 janvier 1982 qui modifie les cantons Nice -

ancrer de façon durable des pratiques politiques locales. Ils agissent ainsi comme des leviers de renforcement de l'emprise des conseillers généraux sur leur territoire. La perpétuation du personnel politique, le localisme semblent peser de leur poids dans l'évolution de l'intercommunalité dans le département des Alpes-Maritimes. On parle même de « *dynasties locales* » et derrière « *des villes de plus de 30 000 habitants, uniformément bleues, se cachent les luttes intestines pour la conquête du pouvoir entre associés-rivaux* ». <sup>163</sup>

Suivant cette logique de préservation de leur territoire de représentation politique, les conseillers généraux vont dans un premier temps appréhender l'intercommunalité comme une menace pour leur pouvoir cantonal. La stabilité des entités cantonales contribue ainsi à perpétuer un certain immobilisme des élus du département. Pour eux, le canton est le mieux adapté pour répondre aux besoins de la population qu'ils estiment proches de la population. C'est ce qui ressort de la prise de position de Maxime Coulet (DVD puis UMP) lorsqu'en 1992, il devient conseiller général du canton de Saint-Vallier-de-Thiey :

*« Nous avons mis en place dans notre canton un instrument de travail qui rend des services importants à nos communes. Il s'agit du SIVOM qui existe depuis longtemps. Ce syndicat intercommunal nous satisfait et intervient dans des domaines qui touchent de près les habitants de nos communes. Qu'il s'agisse des crèches, de création d'activités de loisirs, le SIVOM me paraît efficace à tout point de vue. S'il n'existait pas, il faudrait le créer »* <sup>164</sup>.

Le canton de Saint-Vallier-de-Thiey comprend 6 communes : Cabris, Spéracèdes, Le Tignet, Peymeinade, Escragnolles et Saint-Vallier-de-Thiey. Maxime Coulet, élu conseiller général de ce canton en 1992 et maire de Saint-Cézaire-sur-Siagne depuis 1985 s'est longtemps opposé à la création d'un EPCI à fiscalité propre, préférant comme de nombreux maires du département, les syndicats intercommunaux classiques, fonctionnels et moins intégrés. Ces derniers sont plus connus sous le nom d'« intercommunalité de gestion » (EPCI sans fiscalité propre) par opposition à « l'intercommunalité de projet » (EPCI à fiscalité propre). L'opposition du maire de Saint-Cézaire à la mise en place d'un EPCI à fiscalité propre issu de la loi de 1992, si elle met en évidence l'immobilisme des élus de l'ouest du département vis-à-vis de l'intercommunalité révèle également la permanence des luttes pour la maîtrise des territoires cantonaux. Ils perçoivent ainsi l'intercommunalité comme une source de déstabilisation de leur pouvoir cantonal. « *Au final, l'instance départementale semble bien un miroir plus ou moins déformant de l'équilibre municipal des Alpes-Maritimes* ». <sup>165</sup>

Si la fonction de maire est une ressource fondamentale pour qui veut briguer un mandat cantonal, la consolidation du mandat de conseiller général pour qui le détient déjà permet de s'enraciner dans l'espace politique local. En 1992, la réticence à l'égard des EPCI à fiscalité propre s'est souvent manifestée du côté des conseillers généraux qui détenaient un mandat de maire. Ainsi, Pierre Jaboulet, maire PS puis DVG de Carros (1971-1995) et conseiller général du canton de Carros (1985-1988) s'opposa farouchement à la création d'un

---

I, II, III, X et XIV et les cantons d'Antibes, de Cagnes-sur-Mer, de Cannes, de Grasse et création du canton de Carros après subdivision du canton de Vence.

<sup>163</sup> BIDEGARAY Christian et PINA Christine, *op. cit.*, p. 156.

<sup>164</sup> Extrait du discours de Maxime Coulet, prononcé au cours d'une réunion publique à Saint-Cézaire-sur-Siagne sur l'intercommunalité, février 1993.

<sup>165</sup> BIDEGARAY Christian et PINA Christine, *op. cit.*, p. 161.

EPCI dans ce même canton. Mais cette prise de position de Pierre Jaboulet, défavorable à l'intercommunalité se révéla plutôt liée à l'affrontement de personnes et à l'intensité de rivalité entre élus de ce canton qu'à un rejet total de l'EPCI à fiscalité propre. En effet, le maire de Carros percevait la mise en place d'un EPCI qui aurait été un décalque du canton de Carros, comme un instrument de renforcement du pouvoir de celui qui venait de lui succéder comme conseiller général, en l'occurrence, Marius Papi<sup>166</sup>, maire PCF de Gattières (1977-2008).

Les rapports personnels très houleux, au-delà des affinités politiques, entre élus du département peuvent faire partie des éléments d'explication d'une mise en place très tardive de l'intercommunalité locale<sup>167</sup>. A partir de la loi de l'Aménagement Territorial de la République du 6 février 1992 ou loi Joxe, les EPCI à fiscalité propre n'ont pas réussi à se développer. En effet, comme nous le verrons plus loin, il se crée seulement deux communautés de communes de petite taille : une CC au nord-ouest de Nice autour de Carros (la communauté de communes des Coteaux d'Azur) et une autre CC à l'ouest, centrée sur Grasse (la communauté de communes Provence d'Azur). Ces deux communautés de communes se situaient toutes les deux dans le Moyen-Pays, aucune structure intercommunale n'ayant émergé sur le littoral ou dans le Haut-Pays. Donc, entre la loi Joxe de 1992 et la loi Chevènement de 1999, il n'y aura que deux structures intercommunales dans le département. L'émergence tardive de l'intercommunalité à l'est du département (l'arrondissement niçois comptant 33 entités cantonales tandis que celui de Grasse est découpé en 19 cantons) serait due à un fort localisme qui semble caractériser les Alpes-Maritimes.

Si l'année 1992 marque les prémices de l'émergence de l'intercommunalité dans le département, c'est véritablement à partir de la loi Chevènement que la mise en place de l'intercommunalité va connaître un vrai essor. Mais le souhait de l'Etat d'insuffler avec les lois intercommunales une dynamique de collaboration entre communes produit des effets inattendus. Le regain d'intérêt des élus maralpins pour l'intercommunalité vient au contraire renforcer les enjeux de préservation des territoires autour des luttes politiques.

Ainsi la construction de nombreux EPCI à fiscalité propre se calquera sur les syndicats intercommunaux traditionnels. Cette pratique de construction de l'intercommunalité maralpine fait apparaître une réalité. Elle révèle une permanence des pratiques traditionnelles du jeu politique, à savoir, une défense des intérêts locaux en édifiant de nouvelles structures intercommunales sur des syndicats intercommunaux existant, eux-mêmes souvent bâtis sur des cantons, territoires politiques des conseillers généraux. Ces derniers, en agissant ainsi, cherchent avant tout à consolider leur pouvoir cantonal. Les lois relatives à l'intercommunalité prolongent un certain nombre d'anciennes pratiques intercommunales qui contribuent à conforter le pouvoir local existant.

Cette première approche des rapports Etat/élus nous permet d'affirmer que l'intercommunalité n'a pu réellement entrer dans un processus d'institutionnalisation que quand les élus locaux en ont été les acteurs principaux, attitude qui s'accroît dans notre département. De plus, la loi Chevènement de 1999 a su jouer non seulement sur les effets

---

<sup>166</sup> Marius Papi fut conseiller général du canton de Carros de 1988 à 2008. L'actuel conseiller général est Antoine Damiani, maire PS de Carros depuis 1995.

<sup>167</sup> Nous entendons par intercommunalité locale, la phase de création des EPCI dans le département des Alpes-Maritimes par les élus locaux.

d'aubaine avec des dotations importantes par habitant mais aussi sur la démarche volontariste avec l'opportunité pour les élus locaux de préserver leurs territoires de représentation politique (leurs territoires d'élection) et de renforcer leur notabilité.

#### **B. L'émergence locale de l'intercommunalité entre « tensions géopolitiques » et luttes personnelles pour la maîtrise du pouvoir local existant**

Sans négliger les effets propres des règles et des pratiques en vigueur au sein de l'institution, il nous apparaît intéressant de mettre également l'accent sur l'analyse du poids des espaces d'action habituels (l'expérience intercommunale des élus dans les SIVU et SIVOM) des acteurs de l'intercommunalité dont les savoirs, les intérêts et les logiques ne se réduisent pas à ceux qui résultent de leur engagement dans l'institution considérée. Il ne faut pas ignorer non plus ce qui lie progressivement les acteurs à l'institution et tend à faire converger leurs conduites à travers par exemple le processus décisionnel intercommunal. Les accords qui se réalisent trouvent leur origine et leur raison d'être, certes dans les compromis mais aussi dans les conflits et les luttes politiques et non pas dans une hypothétique adhésion à des finalités collectives.

Les acteurs sont amenés à s'investir par la création des EPCI dans le jeu intercommunal et d'une certaine manière à l'inventer, à s'y adapter aussi. Les considérations stratégiques ne leur sont pas étrangères, puisqu'ils ont tendance à concevoir la structure intercommunale comme « *un ensemble d'opportunités leur permettant de renforcer leur position dans les instances dont ils sont issus* »<sup>168</sup>, en l'occurrence, les communes. « *Quand les luttes politiques tendent à se focaliser sur des enjeux institutionnels, les agents les plus actifs sont aussi des élus locaux immédiatement concernés. Ils cherchent à préserver ou à étendre les possibilités d'intervention de l'institution qu'ils représentent dans les domaines qu'ils considèrent comme pertinents, à contrôler la distribution des crédits, à augmenter ses ressources fiscales ou financières ou sa part de subventions, à sauvegarder leur marge de manœuvre, ou à écarter les réglementations qui pourraient la réduire* ».<sup>169</sup> Ils sont aussi entraînés dans leur engagement intercommunal par des logiques de calcul qui structurent leurs espaces d'actions politiques habituels. Cet engagement dans le jeu ne résulte donc pas, ou seulement de façon marginale, d'une croyance initiale dans l'importance des enjeux intercommunaux, quoi qu'en disent parfois les élus locaux, mais bien d'habitudes acquises, de dispositions qui participent au processus d'institutionnalisation d'une organisation intercommunale.

Au-delà d'une hypothétique croyance en la valeur des objectifs que l'Etat assigne aux EPCI et que les élus tentent d'afficher à travers un mode de régulation politique par le « consensus », le jeu intercommunal prend forme à partir d'une combinaison d'engagements et d'investissements productrice d'effets « positifs » dont chaque participant peut tirer profit en les remettant en jeu dans d'autres espaces politiques locaux. Ainsi face à l'émergence de l'intercommunalité maralpine avec la loi Chevènement de 1999, les élus adoptent plusieurs stratégies. Nous assistons à une exacerbation d'affrontement de personnes plus que d'étiquettes et à une montée en puissance de la rivalité entre élus d'un même bord plutôt qu'entre élus de bords opposés.

<sup>168</sup> NAY Olivier, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 7.

<sup>169</sup> GAXIE Daniel, *op. cit.*, p.11.



« *C'est la guerre des chefs* », <sup>170</sup> écrivit un journaliste de *Nice-Matin* à propos des différentes prises de positions des élus du département sur l'intercommunalité. Ces luttes personnelles entre élus de même bord, qui sont presque tous de droite, reflètent la continuité des enjeux pour la maîtrise des territoires et du pouvoir local existant. Si nous trouvons des enjeux de défense de leur territoire et de pouvoir dans ces affrontements de personnes, l'intercommunalité qui implique aussi la redistribution des finances par le mécanisme de la taxe professionnelle unique (devenue maintenant la contribution économique territoriale-CET) apparaît aussi comme un point d'achoppement entre les maires. Derrière la difficulté de construire une intercommunalité Cannes-Grasse-Antibes (une population de 231 000 habitants) préconisée par le préfet, depuis la loi Chevènement de 1999, se cache la lutte politique entre des leaders locaux de même bord politique. L'intercommunalité Cannes-Grasse-Antibes, projet intercommunal porté par les maires de Grasse et Cannes comprendrait 29 communes, de Cannes à Saint-Auban, et de Mougins à Théoule-sur-Mer. Pour le sénateur-maire UMP de la ville de Grasse, Jean-Pierre Leleux : « *Le pays de Cannes avec Le Cannet, Mougins, Mandelieu-La-Napoule et Théoule-sur-Mer est vierge de toute intercommunalité. Mais avant tout, je prends acte, avec mes collègues élus de l'ouest du département, d'avoir été entendu sur un point essentiel à nos yeux : le maintien de notre territoire à l'exclusion des frontières de la métropole niçoise. J'ai toujours pensé et dit que l'ouest azuréen, partie intégrante de la Provence orientale, devait être complémentaire de la métropole niçoise, voire un partenaire fidèle, mais sans la rejoindre structurellement. Je considère que l'intercommunalité Cannes-Grasse-Antibes est à mes yeux, à terme, la seule structure territoriale cohérente* ». <sup>171</sup>

A travers cette position du sénateur-maire UMP de Grasse, apparaît un enjeu de construction d'un territoire intercommunal de l'ouest azuréen en opposition avec le territoire niçois dominé par Christian Estrosi, député-maire UMP de Nice. Vis-à-vis de ce dernier, le sénateur-maire de la ville de Grasse dans son projet intercommunal Cannes-Grasse-Antibes réactive cette opposition territoriale, voire politique entre l'arrondissement de Grasse et l'arrondissement niçois. Ce découpage cantonal <sup>172</sup> a inscrit de fait la séparation géographique dans l'organisation politique du département. Le déséquilibre à l'avantage de Nice lié à des considérations territoriales <sup>173</sup> et son poids politique sur le conseil général (l'arrondissement de Nice compte 33 conseillers généraux avec un président du conseil général issu du même arrondissement, tandis que l'arrondissement de Grasse en compte 19), ne font que renforcer cette appréhension qu'ont les élus de l'ouest azuréen à l'égard de la partie orientale du département. Ainsi l'édification d'une intercommunalité à l'ouest du département est perçue comme une nouvelle ressource d'atténuation de ce déséquilibre tant territorial que politique. David Lisnard conseiller général du canton de Cannes-Est et adjoint UMP au député-maire de Cannes défend la même position intercommunale que le sénateur-maire de Grasse : « *Dans cet esprit, le périmètre le plus pertinent nous semble indéniablement être celui de la grande agglomération d'Antibes-Cannes-Grasse, qui fait d'ailleurs déjà l'objet d'une réflexion dite « inter SCOT » (Schéma de Cohérence et d'Organisation Territoriale). Ce périmètre est*

<sup>170</sup> « La guerre des chefs face à l'intercommunalité », *Nice-Matin*, 15 mars 2007.

<sup>171</sup> Extrait de l'éditorial du sénateur-maire de Grasse, journal municipal de Grasse, *Kiosque*, juin 2010.

<sup>172</sup> Le département des Alpes-Maritimes et le conseil général actuel sont une création relativement récente. L'arrondissement de Grasse, situé dans le département du Var jusqu'en 1860, a été inclus dans le nouveau département des Alpes-Maritimes lors du rattachement du Comté de Nice à la France.

<sup>173</sup> L'arrondissement de Grasse s'étend sur un espace géographique presque homogène de 1 231 km<sup>2</sup>, alors que l'arrondissement de Nice occupe une superficie près de trois fois supérieure mais diversement peuplée.

*d'ailleurs retenu par l'Etat lui-même pour l'organisation de ses services déconcentrés à travers l'existence de l'arrondissement de Grasse qui couvre aussi Cannes et Antibes. L'INSEE raisonne aussi à ce niveau. Une telle échelle d'intercommunalité, par sa dimension, permettrait à la fois de développer une ambition collective sur les plans économiques, des services publics et identitaires, mais aussi de respecter le pouvoir décisionnel des communes qui le composent en empêchant la domination d'une seule ville-centre. En outre, ainsi organisée, l'intercommunalité de l'ouest des Alpes-Maritimes correspondrait à une vision équilibrée du département, en faisant le pendant de la métropole niçoise. Cannes-Grasse-Antibes constituerait le territoire azuréen le plus prospère, porteur de valeur ajoutée et d'emplois »<sup>174</sup>.*

En appui de sa justification de la « pertinence » du périmètre intercommunal Cannes-Grasse-Antibes, le conseiller général du canton de Cannes-Est, mobilise l'Etat dans sa stratégie d'organisation des territoires. De plus, il met en avant le travail effectué en amont par les élus des 29 communes-membres du schéma de cohérence territoriale de l'ouest du département (SCOT)<sup>175</sup> des Alpes-Maritimes. Il entend ainsi légitimer la création d'une communauté d'agglomération Cannes-Grasse-Antibes vis-à-vis d'éventuelles velléités « expansionnistes » de l'est azuréen. Ce syndicat mixte, présidé par le sénateur-maire de Grasse comprend un bureau syndical dont David Lisnard est lui-même membre. En fait, derrière ce syndicat mixte, se cachent donc des jeux d'alliances entre élus de même bord politique pour affronter d'autres élus du même parti qu'eux.

Dans cette perspective, l'émergence locale de l'intercommunalité alimente les tensions « géopolitiques » et les affrontements de personnes de même bord politique. En effet, le député-maire UMP du Cannet,<sup>176</sup> Michèle Tabarot et Jean Léonetti, député-maire UMP d'Antibes et actuel président de la CASA s'opposent à la mise en place de la nouvelle intercommunalité Cannes-Grasse-Antibes. Cette nouvelle donne intercommunale ne fait pas le consensus entre les maires UMP. Nous remarquons que si les maires des communes de l'arrondissement de Grasse affichent leurs alliances dans le SCOT ouest pour « contrecarrer » ou « diminuer » une certaine hégémonie politique et territoriale de l'est azuréen monocolore, ils montrent paradoxalement dans le même arrondissement grassois leurs désaccords sur un projet intercommunal Cannes-Grasse-Antibes.

Dans son refus d'adhérer à une communauté d'agglomération Cannes-Grasse-Antibes, la députée-maire du Cannet souhaite créer une communauté d'agglomération qui regrouperait 5 communes, toutes de même bord politique : Cannes (UMP), Le Cannet (UMP), Mougins (UMP), Mandelieu-La Napoule (UMP) et Théoule-sur-Mer (UMP). Or le député-maire de Cannes, Bernard Brochand refuse cette alternative à la communauté d'agglomération Cannes-Grasse-Antibes. L'opposition de ce dernier traduit l'intense rivalité qui existe entre deux

---

<sup>174</sup> Extrait de la tribune de Bernard Brochand, député-maire UMP de Cannes et David Lisnard, conseiller général UMP du canton Cannes-Est et adjoint au maire de Cannes, journal municipal de Cannes.

<sup>175</sup> Créé en 2008, le schéma de cohérence territoriale de l'ouest du département des Alpes-Maritimes regroupe 29 communes dont les plus grandes sont Cannes, Grasse et Le Cannet. Il comprend les élus des communes concernées par la création d'une nouvelle intercommunalité qui se retrouvent dans différents ateliers de travail pour réfléchir sur « l'organisation durable du territoire, l'activité du territoire, l'équilibre social du territoire, les grands défis environnementaux ». Telles sont les missions assignées au SCOT. Le SCOT doit donner naissance au nouveau EPCI à fiscalité propre (Cannes-Grasse-Antibes).

<sup>176</sup> Cinq communes de l'ouest des Alpes-Maritimes ne font partie à ce jour d'aucun EPCI à fiscalité propre : Cannes, Le Cannet, Mougins, Mandelieu-La Napoule et Théoule-sur-Mer.

députés de même bord, en l'occurrence, entre Michèle Tabarot (députée de la 9<sup>ème</sup> circonscription) et Bernard Brochand (député de la 8<sup>ème</sup> circonscription). Mais la stratégie de Michèle Tabarot vise à construire un leadership politique sur un territoire intercommunal car elle est soutenue dans sa démarche par les maires des 3 autres communes (Richard Galy, maire de Mougins – Daniel Mansati, maire de Théoule-sur-Mer – Henry Leroy, maire de Mandelieu). Avoir le soutien de ses pairs, c'est la garantie de s'assurer la présidence de l'EPCI. Ainsi l'intercommunalité s'insère dans les rivalités de personnes qui veulent la capter pour consolider leur pouvoir local. Maintenir et renforcer un leadership sur un territoire intercommunal, tel est aussi l'enjeu qui guide la position du député-maire d'Antibes pour qui « *dans l'immédiat, les conditions d'une intercommunalité Cannes-Grasse-Antibes ne sont pas réunies, faute de projets communs structurants* »<sup>177</sup>. En réalité il craint, si la CASA qu'il préside intègre une intercommunalité plus élargie (Cannes-Grasse-Antibes), de ne pas garder son poste de chef de l'exécutif intercommunal. On pourrait alors supposer que le territoire d'un EPCI se construit plus sur la volonté et le désir d'assurer une hégémonie politique de la part d'un élu local que sur sa pertinence.

Les règles du jeu intercommunal sont à chercher, au-delà du cadre que fixe la loi, aussi bien dans les logiques propres de ce site d'interaction que dans les « *univers déjà institutionnalisés, avec leurs règles, leurs croyances, leurs normes sociales, leurs mythes, leurs organisations, leurs manières de faire* ».<sup>178</sup> Ce sont ces savoirs et ces savoir-faire variés, ces intérêts et ces valeurs diversifiés, que les acteurs politiques importent en quelque sorte dans leur engagement intercommunal. Ils s'efforcent de les imposer, de les négocier avec leurs pairs, de tâtonner pour les ajuster au contexte du « processus de contraintes » et du processus décisionnel intercommunal, continuant tout simplement à penser et à agir comme ils ont pris l'habitude de penser et d'agir. Dans cette perspective les anciennes institutions intercommunales peuvent être considérées comme des bases structurantes de l'émergence des EPCI à fiscalité propre. Ainsi le changement organisationnel et politique de la structure intercommunale est aussi lié au poids de l'héritage intercommunal.

---

<sup>177</sup> Nice-Matin du 9 mars 2010.

<sup>178</sup> Ibidem., p. 17.

## Section 2 : la permanence des luttes de positionnement dans le jeu politique local

Malgré l'affirmation de la « loi Joxe » de la « libre volonté des communes de s'associer en vue d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarité »<sup>179</sup> et celle de l'engagement d'octroyer des avantages fiscaux aux futurs EPCI, à savoir le remboursement accéléré de la TVA et de la taxe professionnelle de zone, ces derniers ne réussissent pas à émerger dans le département. En effet, en 1999, il se crée seulement deux communautés de communes de taille modeste dans les deux arrondissements qui composent le département des Alpes-Maritimes : l'arrondissement de Nice subdivisé en 101 communes et 33 cantons et l'arrondissement de Grasse subdivisé en 62 communes et 19 cantons. Au nord-ouest de Nice, la communauté de communes des Coteaux d'Azur voit le jour autour d'une commune-centre Carros. Une autre naît à l'ouest du département, la communauté de communes Provence d'Aur Moyen-Pays, avec pour ville-centre, Grasse. Ces deux communautés de communes se situaient dans le Moyen-Pays, aucune structure n'ayant réussi à voir le jour sur le littoral ou dans le Haut-Pays. Les autres communes résistaient à une coopération intercommunale très intégrée. Cette situation révèle la persistance des pratiques des élus locaux à maintenir le *statu quo* politico-territorial pour préserver leur pouvoir. **(A)**

Même si la loi du 12 juillet 1999 qui s'inscrit dans le prolongement des orientations de la loi du 6 février 1992 impulse un nouvel élan intercommunal dans le département des Alpes-Maritimes, il n'en reste pas moins que, « le développement de l'intercommunalité est contrôlé par les élus »<sup>180</sup> à travers diverses stratégies d'appropriation du dispositif de la coopération intercommunale. Les pratiques de mise en place des EPCI à fiscalité propre s'inscrivent non seulement dans la logique ancienne du contrôle des groupements de communes par les élus locaux, mais elles mettent aussi en évidence la quête permanente de la maîtrise de territoires élargis. La loi se présente comme une ressource de premier ordre pour le personnel politique local dans la consolidation d'un leadership politique local. **(B)**

Enfin, au-delà des conflits qui participent à la construction d'un EPCI nous remarquons que les élus locaux ne restent pas insensibles à l'incitation financière. Profitant d'un effet d'aubaine, un EPCI se crée alors non pour mettre réellement en place un projet commun autour duquel se fédérer mais pour tirer profit d'une ressource financière non négligeable. **(C)**

---

<sup>179</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République (ATR).

<sup>180</sup> GAXIE Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », in CURAPP-Ouvrage collectif, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997, p. 30.

## A. Le poids de la défense des intérêts territoriaux dans l'appropriation locale de l'intercommunalité

Longtemps « méfiants »<sup>181</sup> en matière de coopération intercommunale intégrée, issue successivement des différentes lois de réforme relatives aux EPCI à fiscalité propre « nouvelle formule », les maires des communes « isolées » du département des Alpes-Maritimes ont néanmoins continué à collaborer entre eux, uniquement sous la forme de coopération intercommunale « traditionnelle » à travers les SIVU de 1890 et les SIVOM de 1959. Le tableau n°1 met en évidence la « pauvreté » du paysage intercommunal en 1999. Dix communes sur 163 adhèrent à une communauté de communes, soit 6% du maillage intercommunal et 10,8% de la population des Alpes-Maritimes.

**Tableau n°1 : Les EPCI à fiscalité propre dans le département des Alpes-Maritimes au 1<sup>er</sup> janvier 1999**

Nature de l'EPCI à fiscalité propre	Population en 1999	Nombre de communes	Siège	Président à la création	Date de création	Appartenance politique du maire
CC Provence d'Azur Moyen-Pays	93 342	7	Grasse	Hervé de Fontmichel	1993	UDF
CC Coteaux d'Azur	15 316	3	Le Broc	Emile TORNATORE	1998	PCF

Source : Préfecture des Alpes-Maritimes

Jusqu'en 1999, rien ne semble vraiment bouger sur le territoire maralpin. La quasi-absence de groupements intercommunaux intégrés (dotés d'une fiscalité propre et de compétences politiques) dans les Alpes-Maritimes pendant cette période traduit la permanence des pratiques et des stratégies politiques des élus locaux, en lutte potentielle pour la maîtrise de l'espace local au sein duquel ils ne veulent pas perdre leurs positions de pouvoir. Cela montre aussi que le renouvellement intercommunal suscité par l'Etat est contrôlé par des élus locaux établis, qui l'autorisent ou l'interdisent selon leur stratégie territoriale. La création des groupements intercommunaux intégrés ne dépend pas seulement de contraintes économiques, financières, techniques ou de déterminants culturels, mais aussi de contraintes pratiques telles qu'elles résultent de l'insertion des acteurs dans les rapports de forces politiques. Pour preuve, bien que le « district » issu de l'ordonnance du 5 janvier 1959 ait bénéficié des avantages fiscaux, aucune structure intercommunale intégrée de ce type n'a réussi à être mise en place dans le département des Alpes-Maritimes. Dès lors qu'il s'agit de partager des recettes dans une perspective de solidarité ou de développement intercommunal, les élus locaux hésitent à coopérer. En outre, l'imbrication des systèmes politiques national et local empêche une réforme autoritaire et radicale de l'organisation intercommunale. La réticence des élus maralpins face à l'intercommunalité au cours de cette période de réformes intercommunales entre 1959 et 1999 (districts, ordonnance 59-30 du 5 janvier 1959 - communautés urbaines, loi 66-1069 du 31 décembre 1966 - loi Joxe ATR de 1992), pose le

<sup>181</sup> Par exemple, l'ordonnance 59-30 du 5 janvier 1959 crée l'une des premières formes modernes de la coopération intercommunale : les « districts ». Ces derniers intéresseront aussi bien les communes rurales que les communes d'importance moyenne (10 000 à 100 000 habitants) qui leur donneront le qualificatif de « districts urbains ». Or dans le département des Alpes-Maritimes, aucun « district » n'a pu être créé.

problème du changement institutionnel parce que « *les acteurs peuvent craindre les situations de grande incertitude et le risque de déséquilibre qui en découle* »<sup>182</sup>.

Cependant, à défaut de pouvoir neutraliser indéfiniment les politiques étatiques d'organisation intercommunale, les élus du département vont finalement s'en approprier à leur avantage. La constitution des toutes premières communautés de communes du département, loin de satisfaire au principe évoqué de façon fondamentale par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) et réaffirmé dans la loi Chevènement de 1999 selon lequel, « *les communes s'associent en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* », a plutôt répondu à des stratégies de défense des intérêts territoriaux. Autrement dit en s'appropriant cette loi alors qu'ils avaient été longtemps « réfractaires » à toute forme de coopération intercommunale intégrée, les acteurs politiques s'inscrivent dans une logique de pratiques intercommunales anciennes pour défendre leurs intérêts locaux et préserver leurs territoires.

La communauté de communes Provence d'Azur Moyen-Pays illustre cette stratégie permanente de « captation » de l'intercommunalité par les élus locaux pour en faire une nouvelle ressource, permettant de consolider leurs positions de pouvoir. La CC Provence d'Azur Moyen-Pays est la première intercommunalité intégrée qui a vu le jour en 1993 à l'ouest du département des Alpes-Maritimes, soit tout juste un an après la parution de la loi ATR de 1992. Elle comprenait sept communes : Grasse, Auribeau-sur-Siagne, Mouans-Sartoux, Pégomas, La Roquette-sur-Siagne, Valbonne et Vence. Elle était constituée uniquement de communes du Moyen-Pays<sup>183</sup>. Les communes du canton de Bar-sur-Loup avaient refusé d'adhérer à cette structure intercommunale, installant ainsi une discontinuité territoriale. Les maires de Mouans-Sartoux et de Valbonne, deux maires de même sensibilité politique (gauche), étaient à la base de la communauté de communes Provence d'Azur Moyen Pays, « *une intercommunalité créée dans une stratégie défensive contre le littoral* »<sup>184</sup>. En effet, « *la CC Provence d'Azur s'est constituée à partir de la volonté des maires de faire échec au projet d'autoroute A8 BIS, soutenu par le conseil général, le préfet et les communes du littoral* »<sup>185</sup>. Ce projet d'autoroute A8 BIS, prévu pour doubler l'A8 dans le Moyen-Pays, va susciter l'opposition du maire de Mouans-Sartoux, l'un des initiateurs la CC Provence d'Azur. Il revient sur cette expérience intercommunale (15 ans plus tard) qui, pour lui, semble ne pas avoir atteint ses objectifs :

*« L'intercommunalité a été voulue à une certaine époque parce qu'elle était indispensable. Mais elle a été totalement dévoyée par les jeux politiques de certains élus. Historiquement, on luttait contre l'autoroute A8 BIS. J'étais le seul maire contre le schéma directeur d'urbanisme, le SDAU qui regroupait les communes de Cannes, Grasse et Antibes parce que des constructions énormes étaient prévues sur la plaine de la Siagne et la construction de l'autoroute A8 BIS allait défigurer le Moyen et le Haut Pays. Dans notre combat, j'ai constaté que nous n'avancions pas et pour faire*

<sup>182</sup> SENED Itai, « Contemporary Theory of Institutions in Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, 3 (4), 1991, pp. 378-385.

<sup>183</sup> Le « Moyen-Pays » est communément défini comme l'interface entre les zones côtières et les zones montagneuses par la Directive Territoriale d'Aménagement sur le territoire des Alpes-Maritimes depuis les années 1990.

<sup>184</sup> CHALARD Laurent, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azuréenne », *Espace politique*, n°11, 2010, p. 11.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 12.

*évoluer les choses, nous avons décidé à l'époque de créer une intercommunalité avec des communes qui progressivement se sont mises de notre côté, les communes du Moyen Pays ».*<sup>186</sup>

André Aschieri, en s'opposant à ce projet d'aménagement du territoire émanant du préfet a opté pour un jeu d'alliances avec des municipalités de droite qui partageaient à cette date-là, les mêmes préoccupations de préservation du territoire et hostiles à la remontée des populations littorales vers le Moyen-Pays. L'intercommunalité représentait alors une opportunité de défense des intérêts communaux. Si la lutte contre le projet autoroutier réussit à « fédérer » les intérêts communaux dans le cadre d'un regroupement intercommunal, elle offre aussi aux maires l'occasion de publiciser leurs activités politiques, d'en retirer des bénéfices politiques. Ils se font donc passer pour des défenseurs des intérêts de leurs administrés-électeurs. En réalité, le projet d'autoroute A8 Bis offre l'occasion à des maires de s'affirmer dans le jeu politique local. André Aschieri s'attribue l'initiative de l'opposition contre le projet autoroutier. Le maire de Grasse opte pour la même posture « défensive » qui rejoint la position du maire de Mouans-Sartoux, comme celle de bien d'autres qui ont adhéré à la CC Provence d'Azur. Pour Hervé de Fontmichel, le maire de Grasse de l'époque, les communes du Moyen Pays « *n'acceptent pas d'être au service d'une bande littorale car les maires affichent leur volonté de préserver l'indépendance du secteur* ». <sup>187</sup> Ces prises de positions traduisent une volonté des maires de construire, de légitimer une intercommunalité en l'opposant à d'autres territoires qu'ils jugent comme des « territoires ennemis ».

Mais cette expérience intercommunale issue de la loi de 1992 produit des effets inattendus. La phrase « *L'intercommunalité a été voulue à une certaine époque parce qu'elle était indispensable. Mais elle a été dévoyée par les jeux politiques de certains élus* », révèle que cette intercommunalité mise en place par les maires répondait plus à leurs intérêts à un moment donné qu'à une véritable démarche de construire une véritable communauté de communes selon le principe énoncé par les lois ATR de 1992 et Chevènement de 1999, à savoir que « les communes se regroupent autour d'un projet commun de développement ». La réaction des maires contre ce projet autoroutier nous rappelle le phénomène NIMBY (not in my back yard). En réalité, en s'appropriant la loi ATR de 1992 pour mettre en place une communauté de communes, il ne s'agissait pas de se regrouper pour construire ensemble des projets d'aménagement territorial, pour réduire des inégalités financières entre les communes pour partager les ressources fiscales ou pour organiser le développement et l'aménagement intercommunal. Mais il s'agissait plutôt de dire « l'autoroute A8 Bis, pas dans mon arrière-cour ! ». Ce regroupement intercommunal s'assimile à une association de riverains qui se mobilisent pour défendre leur environnement ou leur cadre de vie. La communauté de communes Provence d'Azur ressemblait plus à une association corporatiste d'élus qui cherchaient à défendre leurs intérêts, à répondre aux attentes de leurs administrés-électeurs qu'ils réussissaient à mobiliser lors des réunions publiques<sup>188</sup> sur le projet autoroutier A8 BIS qu'à une intercommunalité intégrée.

<sup>186</sup> Extrait de l'entretien avec André Aschieri, maire de la commune de Mouans-Sartoux, conseiller régional PACA, vice-président de PAP, avril 2007.

<sup>187</sup> « Grasse. Communauté de communes, la fin de la guerre des clochers ? », *Nice-Matin*, 1993.

<sup>188</sup> Plusieurs réunions ont ainsi eu lieu dans les communes mobilisées contre le projet autoroutier A8 BIS, notamment à Mouans-Sartoux (16 février 1993), Pégomas (5 mars 1993), La Roquette-sur-Siagne (9 avril 1993).

Des enseignements peuvent être tirés de cet exemple de regroupement intercommunal. Cela montre que les élus se saisissent des lois intercommunales pour en faire un autre usage. A l'époque, le maire UDF de Grasse, Hervé de Fontmichel avait souhaité que les communes des cantons de Saint-Vallier-de-Thiery et de Bar-sur-Loup adhèrent à la nouvelle communauté de communes. Dans sa stratégie, il voyait l'intérêt d'étendre son emprise politique sur un territoire plus vaste. Il allait se heurter à l'opposition du conseiller général du canton de Saint-Vallier-de-Thiery et maire UDF de Saint-Cézaire qui y voyait une « menace » de son pouvoir cantonal, voire de son leadership territorial mais aussi au refus des communes du canton de Bar-sur-Loup par peur d'une certaine hégémonie de la ville-centre. Les maires des petites communes du canton de Bar-sur-Loup qui pourtant font partie de l'arrondissement de Grasse craignaient en réalité de devoir faire face à un pouvoir trop important<sup>189</sup> de l'ancien maire de Grasse.

L'argument de l'hégémonie de la ville-centre est un prétexte avancé par les maires d'Opio, Le Rouret, Roquefort-les-Pins, Châteauneuf de Grasse et Tourrettes-sur-Loup pour ne pas adhérer à la CC Provence d'Azur. Ce refus des maires est certes lié à la peur du poids démographique de la commune-centre, mais il traduit aussi des enjeux de pouvoir car les villes-centres veulent toujours jouer les premiers rôles dans la gouvernance des EPCI à fiscalité propre. Toutefois, les deux maires de Mouans-Sartoux et de Valbonne (communes de taille moyenne en termes démographiques) ont dépassé cette peur de la commune-centre jugeant que l'opposition au projet d'autoroute A8 bis était prioritaire. Ainsi les maires des cinq communes de droite (Grasse, Auribeau-sur-Siagne, La Roquette-sur-Siagne, Pégomas et Vence) et des deux communes de gauche (Mouans-Sartoux et Valbonne), ont occulté leurs clivages partisans pour constituer une intercommunalité « défensive » de circonstance. Le facteur partisan pour s'associer entre communes n'a donc pas joué dans ce cas. En outre, cela montre que les stratégies de mise en œuvre de la loi s'inscrivent dans la continuité de certaines anciennes pratiques intercommunales. L'exemple de CC Provence d'Azur s'apparente à la mise en place d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de 1890, une sorte de reproduction « cachée » de la coopération intercommunale « traditionnelle » pour défendre un but très précis comme un syndicat de communes, conçu pour remplir une mission précise : empêcher la réalisation de l'autoroute A8 BIS. De toute façon, la coopération intégrée n'était pas son but original eu égard à cette mission de lutte contre l'autoroute A8 Bis qui lui avait été assignée par ses initiateurs.

Cet exemple local confirme les réflexions de Gérard Marcou sur les facteurs du développement de l'intercommunalité sur la base de la loi du 12 juillet 1999. Selon lui « *des facteurs peuvent être favorables ou défavorables, mais ils sont de nature très variée. On peut reconnaître à certains de ces facteurs une influence prépondérante, seuls ou en fonction de leur association avec d'autres* ».<sup>190</sup> Ainsi, dans la même logique « défensive » de leurs territoires que la CC Provence d'Azur, mais aussi sur une base de même appartenance politique, les maires de trois communes, Carros, Gattières, Le Broc, au nord-ouest de la commune de Nice, créent le 7 octobre 1998, la communauté de communes des Coteaux d'Azur (CC Coteaux d'Azur), en anticipation de la loi Chevènement dont les travaux de préparation ont commencé en 1995.

<sup>189</sup> Son pouvoir important était lié à son statut d' élu « cumulard » avant la loi sur le cumul des mandats. En effet, de 1992 à 1994, il fut à la fois maire de Grasse, vice-président du conseil général et conseiller régional.

<sup>190</sup> MARCOU Gérard, *op. cit.*, p. 61.



En effet, à partir de 1995, Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur, envisage une relance de l'intercommunalité urbaine et une simplification des structures intercommunales en réduisant à deux le nombre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).<sup>191</sup> En 1996, Jean-Claude Gaudin, ministre de l'Aménagement du territoire propose la création d'une centaine d'agglomérations. La même année, en septembre 1996, le conseil des ministres adopte un projet de loi présenté par Dominique Perben, ministre de la Fonction publique, dont le but était non seulement de simplifier la coopération intercommunale en réduisant le nombre des catégories d'EPCI et en harmonisant son cadre juridique, mais aussi de développer les EPCI à fiscalité propre en étendant le domaine de la taxe professionnelle unique. En 1997, de nombreux rapports, émanant notamment de différentes associations d'élus locaux, en particulier de l'Association des maires de France, vont dans le même sens d'une simplification du dispositif intercommunal et d'une réduction du nombre d'EPCI.

Face donc aux évolutions législatives sur l'intercommunalité, qui donneront naissance à des communautés d'agglomérations, les maires du Broc, de Carros et de Gattières n'envisagent pas d'intégrer contre leur gré une structure intercommunale plus importante qui pourrait voir le jour, notamment la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur (la CANCA) qui sera dirigée par Jacques Peyrat (maire RPR de 1996 à 2002, puis UMP jusqu'en 2008). D'ailleurs, dès 1997, les maires des trois communes affirment qu'ils vont créer par anticipation une communauté de communes en prévision des futures réformes intercommunales (la future loi Chevènement de 1999). La CC des Coteaux d'Azur se centre donc autour des communes de Carros et Le Broc, pourvoyeuses d'importantes recettes fiscales, apportées par la zone d'activités industrielles de Carros. S'il est vrai que la création de cette communauté de communes (CC), s'inscrit dans une stratégie défensive, elle répond aussi à une logique politique et partisane, et *in fine*, idéologique, loin des principes annoncés par la mise en place des structures de coopération intercommunale intégrée.

En fait, les maires des trois communes ont réinterprété la loi de 1992 afin d'anticiper une intégration « forcée » dans un EPCI à fiscalité propre plus grand à l'issue de la parution de loi Chevènement de 1999. Ils se sont servis de deux syndicats intercommunaux à vocation unique<sup>192</sup> (SIVU) existant sur le canton de Carros pour construire la CC des Coteaux d'Azur auxquels elle s'est substituée dès sa création : le syndicat intercommunal d'action culturelle, créé en 1995 et le syndicat intercommunal en charge du plan local d'insertion par l'économie créé en 1996. Cette structure intercommunale est donc une simple transformation du SIVU du canton de Carros. Sur le plan juridique, la loi n'autorise les transformations que pour le passage du district, de la communauté de communes, de la communauté de villes ou du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) à la communauté d'agglomération, à la communauté urbaine ou à la communauté de communes. Or les deux SIVU du canton de

<sup>191</sup> Plusieurs propositions de loi visant à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines ont été déposées, la même année à l'Assemblée Nationale et au Sénat : la proposition de loi déposée à l'Assemblée Nationale par A. Rossinot le 6 novembre 1995, la proposition de loi déposée au Sénat par J. Bernadéaux, le 25 octobre 1995 ; DEMAYE Pierre, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse de doctorat en droit public, Amiens, janvier 2000.

<sup>192</sup> Un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) est un syndicat qui ne dispose que d'une compétence fixée dans ses statuts. Historiquement, c'est la plus ancienne structure intercommunale puisqu'elle a été créée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes (Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre VIII à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, six ans après cette première loi). Les premiers SIVU ont été des syndicats de distribution d'électricité afin d'électrifier les communes rurales à une époque où les distributeurs d'électricité concentraient leur activité vers les villes, plus rentables.

Carros n'étant pas des EPCI à fiscalité propre, ne pouvaient pas se transformer en une communauté de communes. Ainsi, contrairement à la CC Provence d'Azur qui est une création *ex nihilo*, la CC des Coteaux d'Azur est en quelque sorte une création *ex materia*, c'est-à-dire, une création à partir d'un substrat préexistant qui est le SIVU. En termes de création des EPCI à fiscalité propre nous sommes dans la même situation que celle de la CC Provence d'Azur où les élus, agissant par « anticipation politique », se saisissent d'une loi intercommunale (6 février 1992 loi ATR) pour éviter les effets d'une autre loi en gestation, en l'occurrence, la loi du 12 juillet 1999, dont ils pensent qu'elle leur serait défavorable :

*« Nous n'étions pas forcément partant pour l'intercommunalité qui découlerait du projet de loi sur la réforme des EPCI. Car son principe implique le transfert des compétences communales. Du coup, cette nouvelle structure, aujourd'hui, mise en place à l'issue de la loi Chevènement de 1999 enlève de nombreuses prérogatives aux communes. Elle éloigne l'administré de la prise de décision. A l'époque, les trois maires étaient dubitatifs par rapport à la mise en place de cette nouvelle structure de coopération intercommunale. Nous avons donc engagé une réflexion sur ce nouvel outil qui allait voir le jour et la problématique était : faut-il mettre en place notre intercommunalité ou rester à l'écart de cette nouvelle donne en prenant le risque de se voir plus tard forcés par l'Etat à adhérer à une intercommunalité qui est loin de nos choix ? ».*<sup>193</sup>

Mais au-delà de cette stratégie défensive, se joue un enjeu politique et partisan de la mise en place de la CC des Coteaux d'Azur. Les conditions politiques se révélaient favorables pour créer la CC des Coteaux d'Azur. En effet, avant les élections municipales de 1995, Pierre Jaboulet, maire PS de Carros depuis 1971 et premier conseiller général du canton de Carros jusqu'en 1988, était contre toute forme de coopération intercommunale intégrée. Pour lui, l'émergence d'une intercommunalité intégrée représentait une menace pour son pouvoir cantonal. Mais après vingt-quatre ans de pouvoir mayoral, Pierre Jaboulet est battu aux élections municipales de 1995 par un candidat de même bord, Antoine Daniami (PS). Ce dernier, contrairement à son prédécesseur est favorable à une intercommunalité sur le canton de Carros. Marius Papi, maire PCF de Gattières, vainqueur aux cantonales de 1988, voit l'intérêt qu'il peut tirer d'un EPCI construit sur le canton de Carros dont il est le nouveau conseiller général. L'intercommunalité s'offrait comme une véritable ressource politique pour conforter son pouvoir cantonal.

Avec la CC des Coteaux d'Azur, nous avons un exemple pertinent du facteur politique comme facteur de développement de l'intercommunalité avancé par Gérard Marcou. En effet, « dans les zones rurales ou peu urbanisées, les progrès de l'intercommunalité dépendent souvent de l'influence du conseiller général ou du maire du chef-lieu de canton, qui prend l'initiative de la création d'une communauté de communes, appelée à succéder, le cas échéant à un SIVOM ».<sup>194</sup> Dans le cas de la CC des Coteaux d'Azur, c'est une intercommunalité à l'initiative du tout nouveau conseiller général PCF qui se substitue à deux syndicats de communes qui exerçaient leurs activités sur le périmètre du canton de Carros. Pour ce faire, il offre des garanties politiques à ses pairs. Il rassure notamment le nouveau maire PS de Carros sur le respect de « l'identité communale » de chaque commune-membre de la future intercommunalité. Il lui attribue un siège de délégué communautaire

<sup>193</sup> Extrait de l'entretien avec Pierre TESTI, maire de Gattières, mars 2007.

<sup>194</sup> MARCOU Gérard, *op. cit.*, p. 62.

supplémentaire en raison de la taille de la population de Carros au-delà de 10 000 habitants (Le Broc et Gattières ont 5 délégués de communes, Carros en a 6), rompant la répartition quasi-égalitaire, qui sera remise en cause, douze ans plus tard, par le maire de Carros.

A travers cet exemple, nous remarquons que si l'émergence locale de l'intercommunalité est affectée par les intérêts communaux, elle est liée aussi en partie à l'enjeu de préservation et au renforcement du pouvoir cantonal. Les anciens syndicats de communes (SIVU et SIVOM) des cantons deviennent ainsi des ressources mobilisables dans l'appropriation locale des réformes intercommunales par les maires.

L'émergence de l'intercommunalité dans le département des Alpes-Maritimes provoque des conflits dans un contexte d'absence d'intercommunalité intégrée préexistante. Amplificatrice de tensions,<sup>195</sup> contrairement aux desseins réformateurs du législateur de faire de l'intercommunalité un lieu de partage de « projets communs », la longue, laborieuse et difficile émergence de l'intercommunalité dans le département des Alpes-Maritimes, pourtant très ancré dans un même camp politique, presque monocolore, révèle une persistance des logiques de pouvoirs, de la fragmentation des intérêts territoriaux et des élus locaux en quête permanente de leaderships politiques.

#### **B. L'intercommunalité : terrain de luttes permanentes pour la conquête des leaderships politiques des territoires**

Dans le département des Alpes-Maritimes, il existe une disparité en termes de couverture intercommunale car à ce jour, une trentaine de communes se trouvent isolées sur les 163 que compte le département. Ce caractère disparate de mise en place des EPCI dépend en partie, comme nous l'avons démontré auparavant, des spécificités propres à chaque territoire, des enjeux de pouvoir territoriaux, du poids de certains élus dans l'espace politique local, des conflits de personnes, des alliances politiques partisans, des ressources mobilisées par les acteurs en présence. Mais si les élus locaux se saisissent des lois sur l'intercommunalité pour construire des EPCI à fiscalité propre « nouvelle formule » à caractère souvent « défensif » et stratégique en reproduisant les anciennes formules de la coopération intercommunale, ils l'instrumentalisent aussi en vue d'asseoir leur pouvoir ou de consolider leur leadership politique local. Cette quête permanente d'extension du pouvoir local est au cœur de la nouvelle donne intercommunale.

La mise en place des EPCI entraîne un « enchevêtrement des échelons territoriaux »<sup>196</sup>, complexifiant encore plus la nouvelle donne intercommunale loin du principe annoncé par la loi Chevènement de 1999 de « simplification de la coopération intercommunale ». Ainsi, dans le département des Alpes-Maritimes, toutes les communautés de communes, sans exception, tendent à se construire sur les périmètres des différents cantons. Le tableau n°2 montre bien l'importance d'un décalque de nombreuses communautés de communes sur les cantons dont elles dépendent au Conseil général et ce à 64%. Si certaines communautés de communes se sont bâties sur un seul canton, d'autres au contraire se sont même étendues à deux cantons.

---

<sup>195</sup> RANGEON François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, pp. 9-23.

<sup>196</sup> Le Rapport de la Cour des comptes de 2005 met en évidence cette problématique de l'enchevêtrement des échelons à l'issue de la mise en œuvre de la loi Chevènement de 1999.

**Tableau n°2 : Les communautés de communes bâties sur des cantons dans le département des A.M**

<b>*CC</b>	<b>Date de mise en place</b>	<b>CC bâtie sur un canton</b>	<b>CC bâtie sur deux cantons</b>	<b>Nombre de communes membres</b>	<b>Arrond.</b>	<b>Présidents d'un l'EPCI et conseillers généraux avant les dernières élections de mars 2011</b>	<b>Appartenance politique du président de l'EPCI</b>
<b>CC des Coteaux d'Azur</b>	1998	Canton de Carros		3	Nice	<b>Emile TORNATORE</b> Conseiller général du canton de Carros, réélu	Gauche/PC
<b>CC Cians Var</b>	1999	Canton de Guillaumes	/	9	Nice	<b>Charles-Ange GINESY</b> Conseiller général du canton de Guillaumes, réélu	Droite/UMP
<b>CC Vallée de l'Estéron</b>	1999	Canton de Roquesteron	/	10	Nice	<b>Pierre-Guy MORANI</b> Conseiller général du canton de Roquesteron, réélu	Droite/UMP
<b>CC Monts d'Azur</b>	2000	Canton de Saint-Auban	/	14	Grasse	<b>Michèle OLIVIER</b>	Droite/UMP
<b>CC Stations Mercantour</b>	2000	Canton de Saint Etienne de-Tinée	/	3	Nice	<b>Jean-Marie BOGINI</b>	Droite/UMP
<b>CC Tinée</b>	2000	Canton de Saint-Sauveur-sur-Tinée	/	10	Nice	<b>Fernand BLANCHI</b> Conseiller général du canton Saint-Sauveur-sur-Tinée, réélu	Droite/UMP
<b>CC Pays des Paillons</b>	2001	/	-Canton de l'Escarène -Canton de Contes	11	Nice	<b>Francis TUJAGUE</b> Conseiller général du canton de Contes, réélu	Gauche/PCF
<b>CC Vallée d'Azur</b>	2001	/	-Canton de Puget-Théniers -Canton de Villars-sur-Var	16	Nice	<b>Robert VELAY</b> Conseiller général du canton de Puget-Théniers, réélu	Droite/UMP
<b>CC Vesubie Mtour.</b>	2007	/	-Canton de Roquebillière -Canton de St-Martin-Vesubie	5	Nice	<b>Gérard MANFREDI</b> Conseiller général du canton de Roquebillière, réélu	Droite/UMP
<b>CC Terres de Siagne</b>	2009	Canton de Saint-Vallier-de-Thiery	/	6	Grasse	<b>Maxime COULLET</b> Conseiller général de St-Vallier-de-Thiery, réélu	Droite/UMP

\* (CC) : signifie Communauté de communes

Garder les contours du canton pour bâtir une intercommunalité, c'est l'assurance de maîtriser le nouveau territoire intercommunal. Mais ce dernier permet aussi au conseiller général qui préside l'EPCI de s'assurer de la fidélité de ses soutiens et d'une partie de ses électeurs qui vivent dans les communes-membres de la structure intercommunale et de ses pairs. Conseiller général du canton sur lequel est bâti son EPCI, il parvient à mobiliser les ressources financières départementales pour ses pairs et ses soutiens dans le cadre de l'allocation de multiples dotations et subventions. L'intercommunalité lui permet de s'inscrire dans la continuité de son rôle de « courtier », de le consolider à travers les dotations et subventions qu'il réinvestit dans les communes-membres de l'EPCI. Au niveau du conseil général, il joue le rôle d'intermédiaire pour ses pairs pour négocier, par exemple, les dotations

de solidarité rurale destinée principalement aux petites communes. D'ailleurs lors d'une élection cantonale, il n'hésite pas à s'approprier de ces aides départementales octroyées aux communes pour en faire un argument de campagne électorale :

*« Tout au long de mon mandat de conseiller général, je n'ai oublié aucune commune du canton de Saint-Vallier-de-Thiery. J'ai toujours défendu les dossiers de nos communes car elles ont besoin de moyens financiers du conseil général pour avancer dans leurs projets. Je continuerai à travailler dans ce sens si les électeurs me renouvellent leur confiance. Nous avons une belle intercommunalité qui mérite l'attention de tout le monde. Nous devons la faire vivre et exister sur ce territoire ».*<sup>197</sup>

Dans ses propos, le maire de Saint-Cézaire, conseiller général et initiateur de la communauté de communes de Terres de Siagne se présente comme le candidat sortant capable de défendre les intérêts de son canton, donc ceux des communes-membres de l'EPCI. Il fait ainsi le lien entre son mandat de conseiller général et son rôle de conseiller communautaire. Pour lui, c'est son mandat de conseiller général qui lui a permis de mobiliser les ressources financières pour les communes de la CC de Terres de Siagne. Le leadership politique sur un territoire passerait donc par la capacité de l' élu à distribuer des subventions acquises dans l'exercice d'un autre mandat local.

L'enchevêtrement des territoires cantonaux et intercommunaux a pour conséquence dans la majorité des cas, l'enchevêtrement des mandats de président d'un EPCI et de conseiller général. Ce cumul des fonctions de président d'EPCI et de conseiller général permet d'accéder à des ressources personnelles en termes d'indemnités et autres subventions, réinvesties ensuite sur le territoire intercommunal. Ces ressources cumulées permettent d'asseoir et de consolider le leadership politique local des détenteurs de ces mandats. Le leadership politique se construit donc sur des enjeux de consolidation du pouvoir local existant.

Découpler les EPCI à fiscalité propre sur le ou les cantons en adaptant les lois relatives à l'intercommunalité au contexte local est une pratique qui offre aux élus locaux dominants, élus détenteurs de mandats électifs locaux ou nationaux, une nouvelle ressource pour conforter leur pouvoir et élargir ainsi leur champ d'autorité. Comme le montre le précédent tableau n°2, sept communautés de communes se sont bâties sur un seul canton. Les structures intercommunales s'affranchissent très rarement du cadre cantonal qui perdure. Elles consolident de cette façon les leaders politiques locaux car la majorité d'entre eux sont à la fois conseillers généraux et présidents des communautés de communes qu'ils ont contribué à mettre en place. Ils profitent de plus de la non-application de la loi sur le cumul des mandats électifs sur les fonctions exécutives intercommunales.

En s'appropriant des lois successives sur l'intercommunalité sur la base des anciennes pratiques de coopération pour créer des communautés intégrées, les élus locaux réussissent à conforter leur pouvoir mayoral et cantonal. En effet, *« pour certains, l'intercommunalité doit être un outil entre les mains des élus locaux en vue de renforcer les capacités d'action des communes »*.<sup>198</sup> Des élus à la fois maires et conseillers généraux, soucieux avant tout de ne

<sup>197</sup> Extrait des propos de Maxime Couillet, maire de Saint-Cézaire et conseiller général du canton de Saint-Vallier-de-Thiery, réunion publique lors des élections cantonales de mars 2011. Rappelons que Maxime Couillet a été battu par le maire de Saint-Vallier-de-Thiery, Jean-Marc Délia, élu comme maire en 2008.

<sup>198</sup> MARCOU Gérard, *op. cit.*, p. 19.

pas perdre leur influence sur la commune, base de leur pouvoir, vont susciter la mise en place des EPCI à fiscalité propre. Le fait de mettre en place des intercommunalités bâties sur le canton ou sur des regroupements pluricantonaux, surtout, dans les zones rurales ou faiblement urbanisées, permet aux conseillers généraux de renforcer leur emprise sur des territoires, mais aussi de faire contrepoids à l'expansion des communautés voisines. Sur les 10 présidents des 10 communautés de communes existant au 1<sup>er</sup> janvier 2010 (en ajoutant la communauté de communes des Coteaux d'Azur), 8 sont des conseillers généraux. L'intercommunalité devient ainsi un moyen pour contrer les vellétés « expansionnistes »<sup>199</sup> d'une autre intercommunalité. Mais aussi, comme les anciens districts ou les anciennes communautés de villes, les EPCI à fiscalité propre d'aujourd'hui sont des outils de conquête politique d'espaces territoriaux plus vastes.

Les regroupements politiques sont aussi un facteur d'institutionnalisation de l'intercommunalité dans le département des Alpes-Maritimes, car ce sont souvent des élus, dotés d'une forte légitimité, qui initient une structure intercommunale. Cette dernière offre une ressource politique supplémentaire à des groupes d'élus dominants pour étendre leur pouvoir au-delà des frontières de leurs communes. Calquer l'intercommunalité sur un ou deux cantons regroupés obéit à une stratégie de contrôle tant du territoire que du marché électoral, le canton constituant une circonscription d'élection des conseillers généraux. Si ces pratiques de mise en place des EPCI à fiscalité propre permettent à ces derniers de limiter l'émergence de rivaux sur des territoires qu'ils veulent contrôler, elles génèrent une intercommunalité maralpaine qui s'institutionnalise sur des conflits récurrents et des « effets d'aubaine ».

### **C. L'émergence locale de l'EPCI à fiscalité propre entre conflits et « effets d'aubaine »**

Les élus du département sont restés longtemps insensibles à l'intercommunalité de projet sous sa forme intégrée, préférant collaborer entre eux à travers une intercommunalité traditionnelle, associative et de gestion. Pour les élus locaux, cette forme de collaboration intercommunale basée sur la réalisation de certaines missions très spécifiques au profit des communes apparaît plus souple et n'entraîne pas un dessaisissement des compétences communales comme la politique du logement, la maîtrise du foncier ou l'aménagement du territoire. Ces compétences, sources de pouvoir, confèrent des ressources aux élus qui les mobilisent pour entretenir leur électorat. Cela ressort des propos du maire d'Escagnolles qui semble marqué son inquiétude vis-à-vis d'un EPCI à fiscalité propre plus important :

*« Je suis favorable aux communautés de communes rurales car il ne faut pas oublier que l'immense majorité du territoire français est rural. Je suis favorable à un pays de Grasse élargi. Nous n'avons pas la même vision des choses avec la bande littorale. Je suis contre une communauté urbaine parce que toutes les compétences obligatoires telles que l'application du droit de sol, l'eau ou l'urbanisme sont confiées à la*

---

<sup>199</sup> Lors des élections municipales de 2008, les différents candidats dans les 6 communes du canton de Saint-Vallier-de-Thiery, dans leurs prises de positions dans les réunions publiques, ont tenu des discours avec un point commun : le refus d'adhésion à la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence. Maxime Coulet, maire Saint-Cézaire, lors d'une réunion publique, a pris position contre cette tentation « expansionniste » de PAP sur les autres communes (réunion publique, février 2008).

*communauté urbaine. Donc, le maire perd énormément de pouvoir sur son territoire. Cela m'inquiète »<sup>200</sup>.*

Dans la mise en place des EPCI à fiscalité propre, les élus veulent préserver et consolider leurs prérogatives municipales. Ils voient les autres territoires intercommunaux comme des territoires « concurrents », comme une menace pour l'équilibre de leurs territoires. Le territoire devient un marqueur d'appartenance à une communauté qu'il faut défendre contre d'éventuels « envahisseurs ». L'année 2000 marque une mise en place progressive des communautés dans le département des Alpes-Maritimes. Cet intérêt des élus maralpins pour les EPCI à fiscalité propre qui traduit la lutte pour la conquête de nouvelles positions de pouvoir ou de repositionnement dans le jeu politique local génère aussi des effets d'aubaine pour les communes. Les maires mesurent l'importance des avantages inespérés qu'ils peuvent tirer de l'intercommunalité :

*« Avec la communauté de communes Terres de Siagne, il y aura un gros potentiel fiscal. Nous avons énormément de travaux à réaliser sur la commune. Par exemple, quand on prend le schéma directeur d'assainissement, nous avons besoin de 3 millions 600 000 euros à investir sur la commune. C'est difficile pour notre petite commune de le faire sans réaliser un emprunt »<sup>201</sup>.*

Mais la vision du maire d'Escagnolles d'un EPCI à fiscalité propre semble s'inscrire dans la continuité des anciennes pratiques intercommunales liées aux syndicats intercommunaux vocation multiple (SIVOM) dont les missions consistaient à réaliser un certain nombre de services publics pour le compte des communes. Tout se passe comme si *« en milieu rural, l'intégration intercommunale représente de plus en plus pour les élites un moyen de fonctionnaliser l'espace rural ; elle leur permet simultanément de défendre leur territoire institutionnel au sein d'un système politique local en mutation »*.<sup>202</sup> En s'appropriant l'intercommunalité, les élus du département voient l'intercommunalité comme un moyen de fonctionnaliser leurs territoires dont les retombées sont à la fois politiques et financières.

Mais dans cette stratégie de mise en place des structures intercommunales, le rôle d'un acteur des pouvoirs publics n'est pas à négliger. L'intercommunalité vient s'insérer dans les relations que les élus locaux entretiennent avec le pouvoir central, représenté par le préfet ou le sous-préfet à l'échelle départementale.

En effet, dès la parution de loi Chevènement de 1999, le préfet ou le sous-préfet occupe aussi une place non moins importante dans la mise en place des EPCI à fiscalité propre dans les départements. La loi Chevènement de 1999, qui s'inscrit dans le prolongement de la loi du 6 février 1992 a certes posé le principe de « la libre volonté des communes » à s'associer, mais les pratiques de création des structures intercommunales s'éloignent très souvent de ce principe annoncé. En effet, comme le fait remarquer Gérard Marcou, *« l'Etat contrôle la définition des règles de la coopération, et les préfets sont appelés à user de leurs pouvoirs et de leur influence pour soutenir l'application de la loi »*.<sup>203</sup> Ainsi dans le département des Alpes-Maritimes, il arrive que le préfet ou le sous-préfet influence la mise en

<sup>200</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec Jacques Ballestra, maire d'Escagnolles, 3 juillet 2007.

<sup>201</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec Jacques Ballestra, maire d'Escagnolles, 3 juillet 2007.

<sup>202</sup> HERVE Michel, *op. cit.*, p. 21.

<sup>203</sup> MARCOU Gérard, « L'application de loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre », *Travaux du Centre d'Etudes et de Prévision*, n°2, juillet 2000, pp. 74-174.

place de tel ou tel EPCI à fiscalité propre et que des communes se retrouvent intégrées contre leur gré, suscitant même des conflits.

Jean-René Garnier, à l'époque préfet des Alpes-Maritimes (1998-2002), en application de la loi Chevènement de 1999, procède à l'élaboration des futurs périmètres intercommunaux. Ce découpage intercommunal préfectoral du territoire maralpin prévoyait une douzaine d'intercommunalités, réparties entre les communautés d'agglomération pour les zones urbaines et les communautés de communes, formule adaptée aux zones rurales. L'avant-projet préfectoral (paru en 2000) de mise en place des EPCI à fiscalité propre dans le département, offre une opportunité pour certains élus bien implantés d'initier la création des communautés, en dépit des résistances très fortes d'autres maires<sup>204</sup>. L'investissement du préfet dans le jeu intercommunal traduit la permanence des connexions qui ont toujours existé entre le pouvoir central à travers ses représentants et certains élus locaux dominants. Mais cette relation centre-périphérie alimente des conflits dans la constitution des EPCI.

En dépit des résistances de certains maires, le préfet Jean-René Garnier va soutenir la mise en place de la CANCA initiée par le sénateur-maire de Nice, Jacques Peyrat. La CANCA illustre bien les difficultés inhérentes à la mise en place d'un EPCI à fiscalité propre soutenu par un préfet. En effet, l'arrêté préfectoral de délimitation du périmètre de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA) du 7 septembre 2001 retient 22 communes. Pour créer une communauté d'agglomération, il faut qu'au moins la moitié des communes du périmètre représentant les 2/3 de la population totale soit favorable au périmètre. Or, Nice représente à elle, toute seule, près des 2/3 de la population totale. Son poids démographique devient alors un atout considérable pour peser dans la création de la communauté d'agglomération et permet ainsi au préfet d'intégrer des communes, qui, dès le départ, s'opposaient au « projet intercommunal » initié par Jacques Peyrat, maire à l'époque de la ville-centre, avec le soutien du préfet. C'est ainsi que, dans le mois de novembre 2001, sept conseils municipaux dont ceux des communes de Saint-Jean-Cap-Ferrat, Beaulieu-sur-Mer, Villefranche-sur-Mer, La Gaude, Saint-Jeannet rejettent par leur vote le projet de la communauté d'agglomération tandis que le 5 décembre 2001, quinze communes délibèrent pour la CANCA. La majorité sera atteinte pour créer la communauté d'agglomération malgré la mobilisation par les maires contestataires, de leurs opinions publiques locales à travers manifestations<sup>205</sup>, pétitions, référendums et même recours devant le tribunal administratif. La CANCA, verra le jour le 10 décembre 2001 en intégrant de « force » les communes qui refusaient cette adhésion.

Dans les motivations des maires qui rejettent la CANCA, on retrouve presque les mêmes arguments avancés par les élus de l'ouest du département (les communes du canton de Saint-Vallier-de-Thiery) qui ne souhaitent pas faire partie d'une intercommunalité plus grande. Comme les élus du canton de Saint-Vallier-de-Thiery, les maires des communes d'Eze<sup>206</sup> et de Cap-d'ail à l'est du département qui s'opposent à la CANCA, voient Nice, ville-centre à la recherche de nouveaux espaces dans la périphérie susceptibles d'accueillir de nouvelles

<sup>204</sup> Les maires des communes de Vence, La Gaude, Saint-Jeannet, Villefranche-sur-Mer, Eze, Beaulieu-sur-Mer, Saint-Jean-Cap-Ferrat... se sont opposés à ce projet de périmètre intercommunal du préfet.

<sup>205</sup> Ce sont des manifestations dans les communes de Beaulieu-sur-Mer, Villefranche-sur-Mer, La Gaude, Saint-Jeannet avant le 10 décembre 2001. Toutes ont eu lieu dans le mois de novembre 2001.

<sup>206</sup> Réunion publique du maire d'Eze, le 15 octobre 2001 où il affirme qu'« avec la CANCA, nous perdrons, la maîtrise de nos sols au détriment des habitants du village ». *Nice-Matin* du 23 octobre 2001.



infrastructures souvent indésirables telles que les logements sociaux, de nouvelles industries jugées polluantes... Les visées expansionnistes de la ville-centre semblent donc faire peur aux élus de petites communes. Jacques Peyrat, comme tout maire d'une grande ville, favorable à une intercommunalité importante y voit une opportunité d'étendre son pouvoir et d'agrandir en pratique l'espace niçois relativement saturé.

Mais au-delà de ce rejet de la CANCA par les populations des communes concernées, l'intercommunalité vient amplifier les luttes entre élus pour conquérir de nouveaux territoires ou pour défendre les territoires existants. Ainsi l'émergence de la CANCA, loin de « simplifier » la coopération, renforce les rivalités entre le maire de Nice et les communes du canton de Villefranche-sur-Mer. Ces dernières souhaitaient mettre en place leur propre intercommunalité qui aurait succédé au SIVOM : la communauté de communes des Trois Corniches dont le président aurait été le conseiller général du même canton. Il s'agissait de créer une communauté de communes sur le canton et sur le périmètre du SIVOM pour défendre son territoire d'élection, le canton. Qu'ils soient maires de villes importantes en termes démographiques (Nice et Grasse) ou maires de petites communes (Saint-Jean Cap-Ferrat et Saint-Cézaire), ces élus locaux détenteurs d'autres mandats électifs locaux ou nationaux, se saisissent de l'intercommunalité pour étendre leur influence politique et leurs activités politiques à d'autres territoires pour se constituer des obligés auxquels ils rendent service en échange de leurs soutiens électoraux<sup>207</sup>. Si l'intercommunalité se construit sur des rivalités entre élus, elle révèle aussi la récurrence de l'argument financier, qui comme les conflits, participe au processus d'institutionnalisation des EPCI à fiscalité propre.

L'argument de l'apport financier, apparaît aussi déterminant pour obtenir l'adhésion d'un grand nombre de communes à un EPCI à fiscalité propre, beaucoup plus que la construction d'un « projet commun », mis en avant par la loi Chevènement de 1999 et repris par de nombreux élus locaux, mieux dotés en ressources politiques et porteurs des projets de groupements de communes. L'argument du « surplus financier » peut être mobilisé pour entraîner le passage d'un EPCI à fiscalité propre à un autre type d'EPCI à fiscalité propre ou pour mettre en place une nouvelle structure intercommunale. Le rôle joué par certains acteurs politiques dans les pratiques de constitution des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de transformation de l'existant, comme le passage de la CANCA à la CUNCA, témoigne de la permanence d'une logique de l'offre, en décalage avec la rhétorique du « projet de territoire » : les élus sont plus intéressés à capter les ressources financières qu'offre l'intercommunalité pour leurs communes que par des « projets en commun ». Ces ressources financières leur permettent de faire des réalisations dans leur commune dont ils espèrent en retour des retombées sur le plan politique lors de futures élections municipales.

En effet, la loi du 12 juillet 1999 a fixé au départ à 38,12 €, passé à 43,54 € en 2004, la dotation par habitant des communautés d'agglomération créées ou issues d'une transformation d'un EPCI. Elle a en outre bonifié, à la demande des sénateurs, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communautés de communes qui adoptaient la taxe

---

<sup>207</sup> Le candidat sortant au conseil général, Maxime Couillet lors des élections cantonales de 2011 a rallié à sa candidature les 5 maires des communes qui font partie de la CC des Terres de Siagne. Ces 6 communes forment le canton de Saint-Vallier-de-Thiery. Francis Tujague, maire PCF de Contes et conseiller général du canton de Contes a bénéficié du soutien de la majorité des maires du même canton pendant les élections cantonales de 2008. Ces communes font partie de la communauté de communes du Pays des Paillons dont il est le président.

professionnelle unique (TPU), transformée aujourd'hui en contribution économique territoriale (CET). Elle a garanti enfin la DGF des communautés urbaines qui bénéficiaient d'une dotation moyenne par habitant de 69,50 €, passé à 81,06 € depuis 2002. L'Etat, qui a tiré des leçons des expériences malheureuses de sa politique intercommunale, surtout l'échec de la loi de fusion des communes du 16 juillet 1971, conscient que le cadre institutionnel de la loi du 12 juillet 1999 ne suffisait pas à créer une rupture véritable avec l'intercommunalité de « services » ou de « gestion », a voulu stimuler le développement des EPCI « nouvelle formule » ou de « projet » au moyen d'incitations financières.

L'argument financier est aussi mobilisé dans la constitution des EPCI avec le soutien du sous-préfet. C'est le cas de la CC des Terres de Siagne. Principal initiateur du projet intercommunal du canton de Saint-Vallier-de-Thiery dont il est le conseiller général, Maxime Couillet, le maire UMP de Saint-Cézaire, s'est toujours opposé, comme nous l'avons montré, à toute forme de coopération intercommunale intégrée. Mais le conseiller général va évoluer dans sa position vis-à-vis de l'intercommunalité, percevant les intérêts qu'il peut en tirer sur le plan politique. D'une part, il comptait consolider son pouvoir de conseiller général au niveau du canton, et d'autre part, il voulait jouer le rôle de leader. Il perdra les élections cantonales de 2011, mais réussira à obtenir la présidence de la communauté de communes.

En effet, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 s'inscrit dans le prolongement des orientations de la loi du 6 février 1992 eu égard aux finalités communes évoquées précédemment. Toutefois, elle se distingue par un dispositif de mise en œuvre particulièrement intéressant pour les élus locaux. Il s'agit non seulement d'incitations financières pour donner un nouvel élan à l'intercommunalité, mais aussi de dispositions qui organisent la transformation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces nouvelles dispositions régleront les rapports entre les communautés et les syndicats ainsi que l'extension des périmètres des communautés.

Toutefois, ce dispositif pérennise un principe fondamental devenu presque un sacerdoce à respecter dans toute nouvelle réforme des établissements publics de coopération intercommunale : le principe de la libre volonté des communes à s'associer pour réaliser des « projets en commun », prenant appui sur ce principe selon lequel « *les progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein d'un périmètre de solidarité* ». <sup>208</sup> S'appuyant sur un effort financier de l'Etat, la loi du 12 juillet 1999 connaît ainsi un succès auprès des élus locaux. Pour Eric Kerrouche « *financièrement, la mise en œuvre de la loi n'a pas évité les effets d'aubaine, c'est-à-dire la création d'une communauté sur la base d'un SIVOM existant non pour mettre en place un projet, mais pour bénéficier du régime financier favorable de la loi* ». <sup>209</sup>

Dans le département des Alpes-Maritimes, l'appropriation de la loi par les élus confirme ce constat d'Eric Kerrouche. Ces derniers comme par exemple Maxime Couillet (Saint-Cézaire) et Jean-Pierre Leleux (Grasse) dans l'ouest du département et Christian Estrosi (Nice), Charles Ange Ginésy (Péone-Valberg), Robert Velay (Puget-Théniers) à l'est se servent de l'intercommunalité pour consolider leur leadership politique local à travers les

<sup>208</sup> C'est la loi du 6 février 1992 qui en a donné la première expression législative devenue l'article L. 5210-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>209</sup> KERROUCHE Eric, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 59.

disponibilités financières qu'ils réussissent à s'accaparer. Nous assistons ainsi à une situation où l'institutionnalisation d'une structure intercommunale ne s'opère pas à travers une adhésion à un « projet commun », mais à travers la recherche de la satisfaction d'intérêts financiers. Ainsi, *« les investissements et les engagements dont l'institution est concrètement le produit résultent d'intérêts et d'usages multiples ; ils sont créateurs de conflits autant qu'ils contribuent à renforcer certaines caractéristiques institutionnelles »*<sup>210</sup>.

En effet, contrairement aux communautés d'agglomération et communautés urbaines qui sont créées sans limitation de durée, la communauté de communes est créée soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée dans la décision constitutive. Cette double condition très souple en termes de durée de cet EPCI à fiscalité propre rejoint celle qui fut posée pour les syndicats de communes issus de la loi du 22 mars 1890. Si la liberté de fixation de la durée des communautés de communes laissée aux élus locaux est un décalque du caractère volontaire du groupement syndical de 1890 et la continuité d'une souplesse dans son fonctionnement, certaines pratiques intercommunales révèlent cependant une certaine méfiance que les élus ont non seulement à l'égard des groupements de communes, mais aussi entre eux. Les maires engagent leurs communes dans une expérience intercommunale limitée avant de l'institutionnaliser de façon définitive. Cette expérimentation intercommunale limitée permet au conseiller et président de l'EPCI de montrer ses qualités de leader à ses pairs dans la mobilisation de nouvelles ressources. C'est ce qui semble ressortir des propos du maire de Spéracèdes :

*« Nous avons choisi la durée de 5 ans car nous avons voulu d'abord faire un bout de chemin ensemble pour voir quels sont les projets structurants communs à réaliser. C'est comme une période de fiançailles avant la concrétisation ! Et puis, le conseiller général qui est le président de la nouvelle intercommunalité, sera disponible pour servir les intérêts de notre communauté »*<sup>211</sup>

Cette limitation de durée s'apparentait à une mise à l'épreuve de l'initiateur de la communauté de communes, dont la création avait été soutenue par les tous maires vainqueurs des élections municipales de 2008<sup>212</sup> du canton de Saint-Vallier-de-Thiery. Mais cette expérimentation intercommunale limitée de la CC de Terres de Siagne génère un conflit lié à sa durée. Le 24 décembre 2008, le préfet des Alpes-Maritimes signait le décret portant création de cette communauté de communes composée de 6 communes (Cabris, Peymeinade, Le Tignet, Saint-Cézaire-sur-Siagne, Saint-Vallier-de-Thiery, Spéracèdes) dont la durée était fixée à 5 ans.

Mais un an après sa création, le conseiller général et président de la nouvelle intercommunalité doit affronter un problème : la fixation de la durée de 5 ans de la CC empêche la réalisation des projets communautaires car les banques refusent les prêts à un organisme public qui pourrait disparaître. Ce sera sans doute l'occasion pour lui de montrer ses capacités d'intercesseur des intérêts de ses pairs auprès des pouvoirs publics, notamment le sous-préfet. Pour résoudre ce problème, le conseil communautaire délibère (le 10 décembre

<sup>210</sup> LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, p. 17.

<sup>211</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec le maire de Spéracèdes, avril 2008.

<sup>212</sup> Pendant les élections municipales de 2008, le projet de créer une communauté de communes avait été soutenu par les tous les candidats à la mairie sur le canton de canton de Saint-Vallier-de-Thiery. Les 6 maires vainqueurs des communes-membres de la CC des Terres de Siagne, l'avaient inscrit dans leur profession de foi.

2009) pour modifier l'article 3 de ses statuts afin de fixer la durée illimitée de la communauté de communes. Cette modification de statuts est donc imposée par le refus des banques d'accorder des prêts à la CCTS, en raison de sa durée limitée. Comme on peut le constater à travers cet exemple, l'évolution des groupements de communes répond très souvent à cette logique financière dont ils sont régulièrement tributaires.

On peut en déduire comme le fait remarquer Jacques Lagroye que « *certaines individus n'entrent dans une institution que pour des raisons circonstanciées, la rencontre d'une opportunité, un changement de situation, et ainsi de suite* ». <sup>213</sup> Les enjeux financiers sont très souvent au cœur des initiatives tendant à la mise en place de formes de coopération intercommunale intégrée. L'exemple de la CC des Terres de Siagne initiée par le conseiller général, montre que le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité est aussi liée une logique financière. Ce dernier par sa capacité de négociation auprès du sous-préfet, représentant du pouvoir public, parvient à obtenir son soutien pour modifier la durée de leur communauté de communes, engrangeant au passage des bénéfices politiques liées à cet investissement intercommunal. Cet activisme intercommunal qui permet de mobiliser le soutien du sous-préfet et les ressources financières pour la communauté permet de consolider son leadership politique sur un territoire.

Une telle stratégie financière de l'Etat a plutôt amené les élus locaux dans leurs pratiques intercommunales à pérenniser une démarche fonctionnelle des EPCI à fiscalité propre, qui ne sont pas sans rappeler le fonctionnement des EPCI traditionnels au cœur desquels fonctionne la logique des services à rendre aux communes membres dans certains domaines dont la prise en charge dépasse les capacités d'intervention des communes.

---

<sup>213</sup> LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, *op. cit.*, p.20.

## Conclusion

L'une des caractéristiques de la constitution des EPCI à fiscalité propre est leur décalque sur d'anciens territoires, notamment les SIVU ou les SIVOM. Les élus maralpins bâtissent les regroupements intercommunaux sur les contours de ces derniers pour préserver leurs anciens territoires. Ainsi, le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité dans le département des Alpes-Maritimes pérennise d'anciennes pratiques politiques locales car les élus cherchent à asseoir leur leadership politique sur les territoires intercommunaux tout en s'appropriant des ressources que les EPCI peuvent générer. Ces pratiques de constitution des EPCI sont loin de « simplifier la coopération intercommunale », principe énoncé par les différentes lois relatives à l'intercommunalité. Elles génèrent et accentuent plutôt des conflits entre élus, nourrissant les rivalités de personnes.

Les élus mettent en place des EPCI pour limiter l'émergence de potentiels rivaux politiques. Ils imaginent des territoires « ennemis » limitrophes pour éviter de faire partie de tel ou tel regroupement intercommunal. Ils construisent même l'*entre soi* en faisant des regroupements intercommunaux politiques. Emergent alors aussi bien des alliances de communes que des alliances de cantons de même bord politique pour constituer des structures intercommunales. L'intercommunalité devient non seulement une ressource pour consolider le pouvoir mayoral, mais elle participe aussi à pérenniser et à conforter le pouvoir cantonal. Ainsi, si « *les territoires intercommunaux sont affectés par les intérêts des élus, intérêts qui nous mènent d'un niveau d'administration à un autre, du national au communal, du communal à l'intercommunal* »<sup>214</sup>, ils sont aussi tributaires des jeux de pouvoir des conseillers généraux et des pouvoirs publics, représentés à l'échelle locale par le préfet et le sous-préfet. L'institutionnalisation de l'intercommunalité vient alors s'insérer dans la relation permanente entre le pouvoir central (le préfet et le sous-préfet) et le pouvoir local dominé par les élus mieux dotés en ressources. Dans cette relation confortée par l'émergence locale de l'intercommunalité, chacun cherche à étendre ses pouvoirs et à affirmer sa légitimité.

Percevant les avantages à tirer de l'intercommunalité au-delà des conflits et des rivalités qui accompagnent la constitution des EPCI, les élus cherchent à les institutionnaliser tout en les dotant d'instruments de gouvernance dont le but est de préserver leur propre pouvoir de décision. Ils font ainsi preuve d'inventivité à travers des instruments qui posent les bases de la gouvernance intercommunale. Les élus cherchent à « autoréguler » et à maîtriser les EPCI qu'ils créent.

---

<sup>214</sup> MASSARDIER Gilles, *op. cit.*, in *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Daniel Gaxie (dir.) p. 143.

## Chapitre II : Une auto-organisation politique intercommunale par le biais des règles formelles et informelles

Les EPCI s'organisent à travers des outils de gouvernance fixés par la législation et inscrits dans le CGCT. Toutefois ces outils disposent en leur sein d'une flexibilité, d'une certaine « marge de manœuvre » offrant aux élus locaux la possibilité de « modeler » en quelque sorte l'intercommunalité. Les statuts en représentent les fondements. Ils définissent plus particulièrement la notion d'intérêt communautaire, notion qui nous le verrons, se révèle comme un véritable catalyseur de la défense des intérêts communaux. Les règlements intérieurs représentent un outil formel de gouvernance importé de l'expérience municipale tout en se démarquant. Seules les chartes restent un moyen informel de gouvernance. Chacun de ces instruments s'identifie dans un processus d'auto-organisation politique intercommunale où l' élu local tend de « domestiquer » l'intercommunalité.

Ainsi, les élus communautaires opèrent un « savant » mélange de règles formelles de l'intercommunalité et de dispositifs informels pour réguler les rapports de forces politique au sein de l'EPCI. Ils envisagent l'action intercommunale comme guidée aussi par des règles qu'ils ont introduites dans les EPCI. La gouvernance de l'EPCI à fiscalité propre nécessite la mise en place d'instruments de gouvernance qui fixeraient un cadre d'accomplissement des devoirs et obligations des élus communautaires, « codifiés » dans les statuts. Ces derniers ont un caractère stratégique pour les élus. Les statuts définis par les élus participent à la socialisation des nouveaux entrants dans le jeu politique intercommunal. J.G March et J.P Olsen font remarquer que « *ce qui est juste pour une personne particulière dans une situation particulière est défini par le système politique et social, et transmis par la socialisation* ». <sup>215</sup> L' élu communautaire apprend ainsi le jeu politique et remplit un rôle en fonction de la position qu'il occupe au sein de l'EPCI que les statuts tout comme d'autres outils de gouvernance façonnent. Les statuts participent à l'institutionnalisation d'un certain nombre de pratiques politiques intercommunales et sociabilisent les élus communautaires aux établissements publics de coopération intercommunale. S'ils codifient le pouvoir intercommunal, l'intérêt communautaire qu'ils définissent devient un outil politique stratégique dans les mains des élus locaux. **(Section 1)**

Loin donc de constituer une solution définitive, l'intercommunalité représente peut-être, « *une réponse transitoire et, par conséquent, une forme institutionnelle provisoire et imparfaite* » <sup>216</sup>, car au-delà même de la difficulté de saisir sa véritable nature, elle fait l'objet d'investissements différents de la part des acteurs politiques qui l'institutionnalisent progressivement. Peut-être encore, « la forme institutionnelle provisoire et imparfaite » de l'intercommunalité la rend plus fragile et nécessite pour la « consolider », l'invention de dispositifs informels qui viennent compléter les dispositifs formels. C'est sans doute parce que « *l'intercommunalité est une réforme inaboutie qui demande d'autant plus de correctifs* » <sup>217</sup> que les acteurs politiques locaux s'approprient du dispositif de règles formelles intercommunales en les réinterprétant. Mais en laissant ainsi des marges de manœuvres aux élus dans la gestion des EPCI, l'Etat leur permet volontairement d'importer au sein des EPCI

<sup>215</sup> MARCH James, OLSEN J. P., « The New Institutionalism : organizational factors in political life », *American Political Science Review*, Vol. 78, 1984, pp. 734-749.

<sup>216</sup> GUERANGER David, *L'intercommunalité en questions*, Paris, La documentation française, 2008, p. 6.

<sup>217</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 140.

des modalités classiques de gestion politique locale et de préserver les intérêts locaux dans les instruments de gestion informelle comme les chartes. **(Section 2)**

## **Section 1 : La « domestication » de l'intercommunalité par les maires**

Si les acteurs de l'intercommunalité sont, d'une certaine manière, dépendants du sentier tracé à travers l'emprise de certaines modalités déjà existantes et mobilisées, l'institutionnalisation est un processus permanent de tensions d'où ne cesse de résulter l'« institué ». Elle ne cesse de s'enrichir de nouveaux dispositifs et les règles informelles, à travers de nouveaux leviers négociés, viennent renforcer le poids des règles formelles existantes.

A la différence de la commune, l'EPCI ne dispose pas d'une vocation générale sur son territoire. Il exerce à la place des communes qui le composent, les compétences qu'elles lui ont transférées, soit de manière obligatoire conformément à la loi, soit de leur propre gré. Or la pratique intercommunale des élus communautaires et des enjeux politiques qui déterminent l'exercice de nombreuses compétences montrent que la frontière n'est pas aussi tranchée. L'Etat animé sans doute par le souci d'éviter une politisation de la structure intercommunale et tirant des enseignements des expériences malheureuses de réformes intercommunales a introduit des statuts qui fixent les règles du jeu politique communautaire. Les statuts des EPCI à fiscalité propre que l'on ne retrouve pas dans les institutions politiques locales classiques donnent un aspect singulier aux EPCI et participe d'une volonté des élus de « façonner » l'institution intercommunale. **(A)**

Si les élus importent les règles formelles des institutions politiques classiques comme celles des communes pour permettre une régulation des rapports de forces politiques au sein des établissements publics de coopération intercommunale, elles semblent ne pas être suffisantes pour asseoir une auto-organisation politique communautaire. Les élus profitent de la liberté qui leur est laissée pour mettre en place leurs propres règles de gestion politique intercommunale. Appréhender les dispositifs d'auto-organisation intercommunale, c'est aussi saisir le rôle de ses acteurs dans leurs stratégies pour maîtriser les EPCI à fiscalité propre et pour peser ainsi sur la prise de décision communautaire à travers l'usage stratégique de l'intérêt communautaire. **(B)**



### **A. Les statuts comme outils de « codification » du pouvoir intercommunal**

Contrairement aux communes, les EPCI à fiscalité propre disposent de statuts. Ces derniers se présentent comme l'ensemble des dispositions approuvés par chaque conseil municipal lors de la délibération relative à la création de l'EPCI. Ils se distinguent de la délibération d'institution de l'EPCI que prend l'arrêté préfectoral de création. Les statuts des EPCI à fiscalité propre, élaborés par les maires, leur permettent de réaffirmer leur pouvoir de décision dans la conduite des affaires intercommunales.

Selon l'article L. 5211-5-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale doivent comprendre, au minimum, un certain nombre de mentions prévues par la loi : la liste des communes-membres, le siège, la durée limitée ou illimitée de la structure intercommunale, les modalités de répartition des sièges aux communes-membres, l'institution éventuelle de suppléants laissée au choix des élus, les compétences transférées. Cet article se contente de fixer un contenu minimum aux statuts de l'établissement public de coopération intercommunale mais ces derniers peuvent contenir d'autres éléments. Les statuts des EPCI à fiscalité propre présentent un aspect « innovant » par rapport aux communes qui n'en possèdent pas. Ils confèrent une dimension de fonctionnalisation à la structure intercommunale et une contrainte institutionnelle qui pèse sur ses membres. Mais ces statuts peuvent faire l'objet de modifications en fonction des intérêts des communes-membres de l'EPCI à fiscalité propre, des rapports de force en présence.

Leur contenu résulte des négociations et des compromis entre les maires des communes-membres de l'EPCI à fiscalité propre. Les statuts élaborés en amont par les maires détermineront en partie les règles du jeu politique communautaire. En effet, avant la création de l'EPCI, les maires concernés par le futur EPCI se retrouvent dans des réunions informelles pour discuter du contenu des statuts de la future structure intercommunale. Si les élus ressentent la nécessité de s'associer au sein d'une structure intercommunale, les réunions préparatoires de la naissance de l'EPCI deviennent les lieux d'expression des accords inter-partisans qui caractériseront la gestion intercommunale. Lors de ces réunions, les maires des communes-membres de la future intercommunalité sont accompagnés de leurs collaborateurs de cabinet et d'employés municipaux, généralement le directeur général des services de la commune et/ou du secrétaire général de la commune pour les petites communes. De nombreux exemples illustrent cette première étape avant la constitution des structures intercommunales qui permet de mobiliser l'ensemble des maires des communes-membres intéressées par l'élaboration des statuts.

Le conseil des communes créé en 1999 tout juste après la parution de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 pour promouvoir la création d'une communauté d'agglomération, à l'initiative de Jacques PEYRAT avait comme première mission de faire élaborer les statuts du futur EPCI à fiscalité propre. Des négociations ont permis de confier la présidence d'un comité de pilotage au maire UMP de Cagnes-sur-Mer. En effet, cette ville est la plus importante après Nice en termes démographiques. Confier à Louis Nègre cette mission s'apparentait à l'impliquer fortement, à l'élever au rang d'acteur principal en contrepartie du soutien qu'il pourrait apporter à Jacques Peyrat dans son initiative de création d'une communauté d'agglomération. Il s'avérait important pour le maire de Nice d'avoir le soutien du maire d'une grande ville dans la mise en place de l'EPCI à fiscalité compte tenu de son

poids démographique. Ce comité de pilotage crée des liens interpersonnels entre les maires et peut faciliter le processus de constitution de la structure intercommunale.

Cette méthode permet aux maires d'identifier leurs intérêts, de faire connaître leurs préoccupations qui pourraient être prises en compte lors de l'élaboration des statuts. Mais elle permet aussi à chaque élu d'identifier les règles et d'éviter ainsi de bloquer le fonctionnement de la future structure intercommunale. Il s'agit « *de poser les bases du fonctionnement intercommunal* »<sup>218</sup>. Les statuts se caractérisent par les marges de manœuvres d'organisation intercommunale laissées aux élus. D'ailleurs, ils leur laissent la faculté, en ce qui concerne certains types d'EPCI à fiscalité propre, de fixer la durée de vie de leur structure intercommunale (les communautés de communes). En effet, la pratique des statuts donne aux élus la possibilité de s'associer pour un certain temps et de pouvoir ainsi renouveler l'existence de la structure pour une durée illimitée, si cette durée de cinq ans de collaboration est satisfaisante pour chacune des parties. Pour ce faire, les communes-membres doivent procéder à la modification des anciens statuts. Une majorité qualifiée est requise pour modifier les statuts, ce qui implique un accord large des communes-membres (article L. 5211-20 du CGCT). Les statuts reflètent à un moment donné un certain état d'esprit des élus au moment de la création de l'EPCI. Leur élaboration permet ainsi de comprendre comment d'une part, les acteurs de l'intercommunalité intériorisent et incorporent des façons de penser et d'agir et d'autre part, quels usages ils en font dans leur pratique de l'institution. Par exemple, le 10 novembre 2010, deux ans après sa création (décembre 2008), les conseillers communautaires de la CC des Terres de Siagne approuvent une délibération de modification de la durée de leur EPCI, devenue illimitée et validée ensuite par le préfet. Cette modification statutaire est due à un impératif financier, celui des banques qui refusent de financer l'équipement d'un EPCI qui ne durerait que cinq ans. On voit là comment les maires s'adaptent à la situation du moment en modifiant les statuts en fonction de leurs intérêts.

Rédigés par les élus, les statuts doivent certes être conformes aux règles minimales en vigueur sur la composition du bureau, les fonctions du bureau et du président ainsi que le nom de l'EPCI, son siège, sa durée et la liste des communes-membres, mais les maires ont la faculté de mettre dans les statuts leurs expressions « subjectives ». Ainsi les statuts de Pôle Azur Provence mentionnent que « *la communauté d'agglomération, en exerçant ses compétences, se fixe pour but de valoriser le cadre de vie, d'aménager le territoire et de renforcer son attractivité, de réduire les inégalités existant sur son territoire, que ces inégalités concernent les communes-membres entre elles ou leurs habitants. Pour atteindre ces objectifs, le développement de la démocratie participative locale est essentiel. Avec la mise en œuvre de différents principes d'action, la démocratie locale doit permettre aux habitants de s'approprier l'espace communautaire et de faire du développement de l'intercommunalité leur affaire* »<sup>219</sup>.

Les statuts traduisent également les enjeux de pouvoir et définissent les rapports politiques au sein des structures intercommunales à travers des dispositions qui laissent une plus grande liberté pour la représentation et le nombre des vice-présidents. C'est en cela aussi que les statuts constituent une pratique de redistribution du pouvoir intercommunal entre les maires (ils indiquent la composition du bureau communautaire, les fonctions du président et

---

<sup>218</sup> Entretien avec le directeur général des services de la CASA, juillet 2007.

<sup>219</sup> Extrait des statuts de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence.

des vice-présidents). Selon l'article 5211-10 du CGCT le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale se compose du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres. Mais l'article n'indique pas si toutes les communes sont obligatoirement représentées au sein du bureau de l'EPCI. Autrement dit, le silence de l'article donne lieu à diverses formulations statutaires quant à la répartition des postes de vice-présidence.

Ainsi les statuts de la communauté de communes de Terres de Siagne (CCTS) mentionnent que « *toutes les communes sont obligatoirement représentées au bureau* », <sup>220</sup> avec pour conséquence que, les six maires des communes-membres de la CCTS accèdent aux postes de vice-présidence alors que sur les quatorze maires des communes-membres de la communauté de communes de Monts d'Azur (CCMA), il n'y a que six maires-vice-présidents.<sup>221</sup> Les élus communautaires de la CCTS ont érigé en norme « obligatoire » l'accession au mandat de vice-présidence qui en réalité n'a aucun caractère obligatoire dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Il s'agit pour chaque maire de pouvoir peser sur la prise de décision au sein de l'instance dirigeante intercommunale. Les marges de manœuvre laissées aux élus par le législateur dans l'élaboration et le contenu des statuts obligent alors les maires à négocier la répartition des postes de vice-présidence.

De plus, les statuts fixent la répartition des compétences entre la structure intercommunale et les communes-membres. Quel que soit le type d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les élus n'ont pas la possibilité de faire des choix parmi les compétences obligatoires (l'aménagement de l'espace, les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté, l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, la politique de la ville dans la communauté, la gestion de services d'intérêt collectif...). Cependant, le choix des compétences optionnelles, avant d'être formalisées dans les statuts des EPCI à fiscalité propre donnent lieu à des négociations entre les maires. Au moment du choix des compétences optionnelles que l'EPCI doit exercer, les maires peuvent poser des conditions de création de la structure intercommunale. Ainsi avant la création de Pôle Azur Provence, le maire de Mouans-Sartoux, dont la commune dispose d'une régie municipale d'eau a exigé et obtenu que cette compétence municipale ne soit pas transférée à la communauté d'agglomération :

*« Nous avons une régie municipale d'eau qui fonctionne depuis de nombreuses années. Nous n'avons jamais voulu que cette compétence municipale relève de la compétence d'un EPCI. Les habitants sont satisfaits du service rendu. Pourquoi allons-nous changer ce qui marche ? ».* <sup>222</sup>

La recherche des accords les plus larges possibles entre les maires de bord politique différent lors de l'élaboration des statuts aboutissent à faire des choix de compétences qui sont loin des principes de réalisation des « projets communautaires » énoncés par les lois relatives à l'intercommunalité. Le choix des compétences optionnelles donne lieu à une agrégation des revendications des maires. Certaines compétences exercées depuis de longue date par la

---

<sup>220</sup> Article 9 des statuts relatif à la composition du bureau communautaire de la communauté de communes de Terres de Siagne (CCTS).

<sup>221</sup> Article 10 des statuts relatif à la composition du bureau communautaire de la communauté de communes de Monts d'Azur (CCMA).

<sup>222</sup> Extrait de l'entretien avec André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux.

commune et maintenues dans le giron de la ville, contribuent à donner au maire l'image de celui qui défend les intérêts de ses habitants dans le cadre de la coopération intercommunale. Les statuts permettent ainsi aux maires de garder le monopole de l'exercice de certaines compétences stratégiques sur le plan politique. D'ailleurs André Aschieri, se prévaut de sa politique d'eau en régie municipale auprès de ses administrés : « *Si l'eau de la commune de Mouans-Sartoux est la moins chère du département, c'est parce que nous la gérons en régie municipale. C'était la condition que j'avais posée pour adhérer à une structure intercommunale* »<sup>223</sup>. Une compétence qui ne « tombe » pas dans le giron de l'EPCI à fiscalité propre devient ainsi une ressource qu'il faut publiciser pour espérer en avoir des retombées politiques. En effet, le maire de Mouans-Sartoux avait posé comme condition préalable à la transformation de la communauté de communes créée en 1993 en une communauté d'agglomération, l'exclusion de la compétence optionnelle « eau » parmi les compétences optionnelles. Cette condition répond à un choix politique car la commune de Mouans-Sartoux a sa propre régie d'eau et n'entend pas transférer cette compétence à la structure intercommunale. André Aschieri, veut préserver la qualité de son service et surtout le prix compétitif du mètre cube. C'est un choix politique car ce type d'attitude lui permet de « fédérer » autour de lui et de son équipe municipale, ses administrés-électeurs.

Les compétences optionnelles choisies par les élus pour figurer dans les statuts des communautés de communes et des communautés d'agglomération ne sont pas sans lien avec les intérêts communaux. Le choix de ces compétences optionnelles présente des enjeux politiques en fonction des spécificités de chaque territoire et visent plus à satisfaire les attentes des maires qu'à répondre véritablement à des missions communautaires. En d'autres termes, les intérêts des communes orientent le choix de la majorité des compétences qui seront fixées dans les statuts. On retrouve cette pratique des compétences dans les communautés de communes<sup>224</sup> composées en grande partie de communes rurales qui choisissent très souvent d'inscrire dans leurs statuts la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement » ou la compétence « politique du logement et du cadre de vie ». Le choix de ces compétences inscrites dans les statuts par les élus des communes rurales n'est pas anodin. Ces dernières, devant la saturation des villes du littoral en termes fonciers ou du Moyen-Pays grassois par exemple refusent de voir remonter sur leur territoire une urbanisation qui nuirait à la qualité de vie de leurs concitoyens. C'est d'ailleurs l'un des arguments avancés par les élus de la CC de Terres de Siagne pour ne pas fusionner avec Pôle Azur Provence car l'adhésion de leurs communes à cette dernière signifierait pour eux « la perte de la qualité de vie du village ».

En fait, ce sont des thèmes qui rencontrent un certain écho favorable auprès des administrés/électeurs. Ces thèmes de « protection du cadre de vie », de « perte de qualité de vie du village » pourraient être mobilisés dans une campagne électorale. Le contenu des professions de foi des candidats<sup>225</sup> lors des dernières élections municipales de 2008 dans les

---

<sup>223</sup> André Aschieri sur FR3 Côte d'Azur, journal d'informations de 19 heures, 25 juillet 2008.

<sup>224</sup> Ce sont les communautés de communes de Terres de Siagne, des Monts d'Azur, des Coteaux d'Azur, du Pays des Paillons...

<sup>225</sup> Lors des campagnes municipales de mars 2008, « la préservation du cadre et de l'esprit du village » était inscrite dans les professions de foi de tous les candidats du canton de Saint-Vallier-de-Thiery, sur lequel est aujourd'hui bâtie, la communauté de communes de Terres de Siagne. Dans de nombreuses communes du canton de Saint-Auban, les candidats dans leurs professions de foi en ont fait cas, pendant les élections municipales de 2008.

communes du canton de Saint-Vallier-de-Thiey témoigne d'une certaine instrumentalisation des compétences. Il s'agit pour ces candidats de « défendre le cadre de vie des habitants » ou de « préserver l'environnement » de la commune. Le choix des compétences optionnelles par les communes rurales membres des EPCI semblent traduire ce clivage permanent entre monde rural et monde urbain.

Par contre, dans les communautés d'agglomération, les élus choisissent comme compétences optionnelles celles qui touchent aux problèmes d'aménagement de l'espace urbain ou semi-urbain. Les statuts<sup>226</sup> des communautés d'agglomération mentionnent de façon majoritaire comme compétence optionnelle, « la création, l'aménagement ou l'entretien de voirie et de parcs de stationnement » car dans ces centres urbains, les problèmes de voirie et de stationnement se posent avec acuité. Par exemple, le directeur général des services de la CASA fait remarquer que « *certaines communes de la communauté d'agglomération de la CASA doivent faire face aux problèmes de voirie et de stationnement. Seules, elles ne peuvent pas remédier à cette situation* »<sup>227</sup>. Comme dans le cas des communautés de communes, le discours sur la qualité des services publics locaux liés à l'exercice de ces compétences optionnelles peut être une ressource mobilisable lors des campagnes municipales<sup>228</sup>.

L'élaboration des statuts des EPCI à fiscalité propre, tant au niveau de la répartition des postes de vice-présidence qu'au niveau du choix de certaines compétences, en l'occurrence optionnelles, obéit à des logiques de consolidation des positions de pouvoir déjà acquises par certains élus locaux, au maintien des équilibres politiques et à la défense des intérêts communaux. Justement, les statuts des EPCI font l'objet de modifications permanentes initiées par les élus communautaires. Ces modifications statutaires tout au long de la vie de l'EPCI mettent en évidence la grande liberté d'action laissée aux élus par le législateur dans la conduite des affaires intercommunales. Celles-ci tiennent plus compte de l'évolution des intérêts communaux que des mutations des politiques publiques locales. Les dispositions statutaires offrent des marges de manœuvres aux élus dans la mise en œuvre des compétences intercommunales. Ainsi, l'usage de la notion « d'intérêt communautaire » permet de réaffirmer la prééminence des intérêts municipaux dans les statuts.

#### **B. L'usage stratégique de la notion de « l'intérêt communautaire » dans les statuts des EPCI à fiscalité propre**

Des distinctions méritent d'être faites entre les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines en ce qui concerne l'intérêt communautaire (tableau n°3). Nous remarquons d'après le tableau ci-dessous qu'en théorie les communautés de communes se distinguent des communautés d'agglomération et urbaine sur deux points :

- Le lieu de la prise de décision qui reste communale pour les premières tandis que pour les deux autres EPCI la décision est prise au sein de l'assemblée délibérante communautaire

<sup>226</sup> Ce sont les statuts des communautés d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), de la Riviera Française (CARF), de Sophia-Antipolis (CASA).

<sup>227</sup> Entretien avec le directeur général des services de la CASA, 26 septembre 2008.

<sup>228</sup> Lors des élections municipales de 2008, les maires d'Auribeau-sur-Siagne et de Mouans-Sartoux ont marqué dans leur profession de foi les travaux de voirie et/ou de construction de places de stationnement dans leurs communes dont ils se prévalent.

- Le type de vote. La décision relative à la reconnaissance de l'intérêt communautaire est prise à la majorité qualifiée des communes-membres pour les communautés de communes et aux 2/3 pour les deux autres EPCI.

**Tableau n°3 : Distinction en matière de détermination de l'intérêt communautaire selon les EPCI**

Les EPCI à fiscalité propre	Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
Modalités de détermination de l'intérêt communautaire	Décision des conseils municipaux des communes-membres statuant à la majorité qualifiée	Décision du conseil communautaire à la majorité des 2/3 de ses membres.  Il n'a pas à figurer dans les statuts de la communauté	
	Il n'appartient en aucun cas au préfet de définir l'intérêt communautaire d'une compétence. Celui-ci reste, en revanche, soumis au contrôle de légalité et à l'appréciation du juge administratif		
Délai	Deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétences		
Absence de détermination de l'intérêt communautaire dans le délai imparti	L'intégralité de la compétence est transférée à la communauté		

Source : Le guide du président de communauté 2008 de l'Association des Maires de France (AMF), les cahiers du réseau. (Document produit par l'Association des Maires de France)

Dans ce tableau les communes-membres des communautés de communes semblent avoir une plus grande capacité de décision par rapport aux autres EPCI (communauté d'agglomération et communauté urbaine) car la délibération sur la reconnaissance de l'intérêt communautaire est prise au sein des conseils municipaux. L'accord paraît plus facile à atteindre puisque la majorité qualifiée suffit pour déterminer l'intérêt communautaire. En effet, dans les conseils municipaux des communes-membres de la communauté de communes, le poids du pouvoir majoritaire permet de prendre une délibération sur la reconnaissance de l'intérêt communautaire d'une compétence. Dans les conseils communautaires des autres types d'EPCI, aucune commune n'a la majorité des sièges pour décider toute seule, contraignant ainsi les élus communautaires à négocier. Contrairement au principe énoncé dans le tableau selon lequel « l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans les statuts de la communauté », les maires au moment de l'élaboration des statuts de l'EPCI mentionnent les compétences qui peuvent être reconnues d'intérêt communautaire. La pratique leur permet d'office, soit de déclarer d'intérêt communautaire une compétence municipale qui aurait besoin d'être soutenue financièrement par l'EPCI soit d'inscrire dans les statuts au nom de l'intérêt communautaire, la réalisation d'un ou des équipements communautaires, mais qui en réalité bénéficieront à l'une des communes-membres.

Une autre pratique que nous avons observée concerne le type de vote. Il est énoncé que pour la communauté de communes, la définition de l'intérêt communautaire relève de la « décision des conseils municipaux des communes-membres statuant à la majorité qualifiée » et pour la communauté d'agglomération (CA) et la communauté urbaine (CU) de « la décision du conseil communautaire à la majorité des 2/3 de ses membres ». Or cette distinction ne

s'opère pas de cette manière dans les faits, car quel que soit le type d'EPCI, les délibérations relatives à la reconnaissance de l'intérêt communautaire d'une compétence se font toujours au niveau de l'assemblée délibérante intercommunale et municipale. Ainsi dans le cas de la CA ou de la CU, même si la définition de l'intérêt communautaire doit faire l'objet d'une délibération dans les conseils municipaux, il s'agit en réalité d'une simple consultation non obligatoire. En d'autres termes, les maires ne sont pas tenus de solliciter l'avis de leurs conseils municipaux.

Par exemple, nous observons sur le terrain que les maires appartenant à une communauté d'agglomération peuvent faire valider par leur conseil municipal un intérêt communautaire. Jean-Pierre Leleux, maire de Grasse et président de PAP, a agi ainsi avec le Musée International de la Parfumerie déclaré d'intérêt communautaire par le conseil municipal. N'étant pas obligé de solliciter l'avis de son conseil municipal sur la question, son attitude illustre un comportement stratégique en termes de communication politique car il donne l'illusion aux autres élus municipaux de participer à la prise de décision communautaire.

Bien que la loi du 13 août 2004 fixe un délai<sup>229</sup> pour définir l'intérêt communautaire entre la communauté et les communes, les élus locaux par diverses stratégies tendent aussi à limiter le transfert en bloc de certaines compétences communales à leurs groupements de communes. Mais cette pratique remet en cause un autre principe selon lequel « l'intégralité de la compétence est transférée à la communauté ». Il arrive souvent qu'à l'issue des négociations, les élus fassent un transfert partiel d'une compétence communale stratégique, installant ainsi un double exercice de la compétence, à l'échelle intercommunale et communale. Cette stratégie permet aux élus de maîtriser l'exercice d'une compétence communale stratégique qui présente un enjeu de pouvoir local. Les maires dans leurs pratiques de transferts de compétences à un EPCI à fiscalité propre tendent à garder à l'échelle municipale une compétence présentant un intérêt stratégique dans la maîtrise de leur pouvoir mayoral.

La libre détermination du contenu des compétences obligatoires et optionnelles attribue non seulement aux élus communautaires de vastes champs d'interventions, mais elle donne aussi lieu à des négociations qui permettent « d'apprivoiser », c'est-à-dire, d'atténuer le caractère obligatoire de certains dispositifs intercommunaux et ce à leur avantage. Le caractère politique, voire électoralement sensible, peut justifier le transfert partiel de certaines compétences communales comme la politique de la ville. Mais dans de nombreux cas, les maires sont déterminés à conserver certaines prérogatives communales<sup>230</sup>. Il y a donc une dimension politique dans le maintien ou le transfert de certaines compétences communales à l'échelon intercommunal. Il apparaît ainsi que l'intérêt communautaire devient difficile à déterminer. Il dépend essentiellement des enjeux politiques propres à l'EPCI concerné, des rapports de force en présence, du poids des compromis et de la capacité de négociation des élus communautaires, surtout des maires des communes-membres.

---

<sup>229</sup> La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales apporte des précisions à la loi Chevènement de 1999 sur ce volet. Elle marque que l'intérêt communautaire doit être défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence.

<sup>230</sup> Rapport de l'Observatoire de l'Assemblée des Communautés de France, « Compétences statutaires et actions intercommunales », *Gazette des communes, des départements et des régions*, décembre 2008, p. 268.

La loi ATR du 6 février 1992 introduisait la notion d'intérêt communautaire que la loi Chevènement de 1999 consacre. Elle a pour but de fixer clairement le partage entre les compétences communautaires qui relèvent du principe de spécialité et les compétences que les communes souhaitent conserver au sein de chaque groupe ou bloc de compétences concernées. Mais aucun texte ne donne une définition très précise de la notion de l'intérêt communautaire, laissant ainsi aux maires la possibilité de déterminer librement le contenu des compétences obligatoires et optionnelles en fonction des circonstances appréciées à l'échelle de chaque EPCI à fiscalité propre. La loi précise seulement les modalités et le délai de sa détermination ainsi que les compétences soumises à sa reconnaissance. L'intérêt communautaire devrait logiquement être déterminé au moment du transfert de la compétence lors de la création de la structure intercommunale, de l'extension de ses attributions en cas de transfert ultérieur ou de modification du périmètre intercommunal. Se saisissant de cette disposition, les maires transfèrent très souvent des compétences communales avant même d'avoir déterminé l'intérêt communautaire. Ils se débarrassent ainsi des compétences communales qu'ils trouvent coûteuses pour leurs budgets municipaux. Mais si l'intercommunalité vient modifier la distribution des compétences au niveau local, elle ne remet pas pour autant en cause le pouvoir de décision des maires.

La loi impose une séparation nette, voire tranchée, entre compétences communales et intercommunales à partir de la notion d'intérêt communautaire. Le principe est de séparer clairement les compétences conservées par les communes-membres et les compétences exercées par l'EPCI à fiscalité propre. C'est une ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. Elle détermine ainsi le périmètre fonctionnel du groupement d'une part, de ses communes-membres d'autre part. L'objectif est d'éviter tout chevauchement et toute concurrence entre interventions communales et intercommunales. Une compétence ne peut être transférée à l'EPCI que si elle est reconnue d'intérêt communautaire. Cependant, cette distinction est difficile à opérer dans les faits et elle génère une source de confusions que les maires exploitent de façon subtile à leur avantage.

Ainsi, si les maires des communes-membres d'un EPCI à fiscalité propre inscrivent la notion d'intérêt communautaire dans les statuts, c'est pour mieux s'en servir pour leur compte. L'intérêt communautaire formalisé dans les statuts leur offre en réalité une opportunité supplémentaire d'usage stratégique des compétences intercommunales. C'est le moyen pour les maires de transférer à l'EPCI les missions municipales à cause de leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, ils ne peuvent gérer tout seuls. En fait, la stratégie du maire consiste à faire déclarer d'intérêt communautaire dans les statuts un projet municipal ou une action municipale existante, nécessitant un financement que la commune ne peut plus supporter, ce qui ne va pas sans susciter des conflits entre délégués communautaires. Les délégués des autres communes-membres voient souvent dans cette pratique de la mise en œuvre de la notion d'intérêt communautaire par leurs pairs, une manière de s'octroyer les bénéfices de la structure intercommunale. L'absence de critère objectif et quantifiable pour définir cette notion complexe d'intérêt communautaire donne alors lieu à des débats contradictoires entre élus communautaires au sein des assemblées délibérantes intercommunales.

Par exemple, lors d'une commission plénière de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence du 19 juin 2009, les élus communautaires devaient réfléchir sur le projet de



transfert d'une structure associative loi 1901 à Pôle Azur Provence. Gérée par une association, créée en 2007, la Bastide du Parfumeur est un site de plantes cultivées pour la parfumerie grasse. Pour être réalisé, ce transfert nécessitait que cette structure mise en place par le maire de Mouans-Sartoux par l'intermédiaire d'une association, soit d'abord déclarée d'intérêt communautaire. Mais ce projet de transfert et de reconnaissance d'intérêt communautaire de la Bastide du Parfumeur n'a pas manqué de soulever des interrogations de la part de certains élus communautaires.

En effet, au moment de la déclarer d'intérêt communautaire, cette structure gérée par une association locale de Mouans-Sartoux se trouvait déficitaire en recettes financières. La communauté d'agglomération, en déclarant la Bastide du parfumeur d'intérêt communautaire, devait doter d'une subvention cette association afin qu'elle poursuive le développement de son activité avant la reprise de sa gestion par Pôle Azur Provence à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Il fallait donc transférer une structure communale déficitaire, gérée par une association à un EPCI à fiscalité propre. Jacques Pouplot, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de la Roquette-sur-Siagne et conseiller communautaire intervenait ainsi sur le dossier de la Bastide du parfumeur pour mettre en évidence les limites de la gestion de l'association la Bastide du parfumeur :

*« Le cas de la Bastide du parfumeur mérite que nous engagions une réflexion globale sur les actions de notre communauté d'agglomération. Il est bien de dire que c'est une belle réalisation, mais il faut voir ce que cela représente comme coût pour le contribuable. Il faut réfléchir à une autre méthode d'organisation de la Bastide du parfumeur en terme de marketing, de communication pour la rendre efficace ».*<sup>231</sup>

Mais en faisant cas des difficultés de fonctionnement de l'association, le conseiller communautaire émet subtilement des réserves sur le projet de reconnaissance d'intérêt communautaire de la Bastide du parfumeur. Il s'agit sans doute de faire passer un message à ses pairs sans reproduire les oppositions conflictuelles récurrentes qui ont cours dans les conseils municipaux. La remarque formulée par le conseiller communautaire révèle que la notion d'intérêt communautaire est susceptible de multiples interprétations. Cet exemple de l'usage de la notion de l'intérêt communautaire montre comment les délégués communautaires cherchent à transférer des réalisations à l'EPCI, qu'elles soient municipales ou associatives, qui souvent du point de vue financier coûtent plus aux communes membres de la communauté que ce qu'elles rapportent. L'émergence de l'intercommunalité, avec son corollaire de redistribution de compétences municipales, amène les élus locaux à affirmer de plus en plus leurs qualités de gestionnaire et de négociateur dans d'autres espaces politiques, comme les EPCI à fiscalité propre. L'exercice du pouvoir local dans ce nouveau contexte de mise en œuvre des compétences intercommunales implique, plus que jamais, une capacité des élus communautaires à réaliser des « tours de table ».

D'autres situations illustrent également les usages différenciés mais stratégiques de la notion d'intérêt communautaire par les élus communautaires. En effet, quand les compétences communales présentent un intérêt politique pour leur ville, ils utilisent l'intérêt communautaire pour atténuer leur transfert à la structure intercommunale. La politique de la ville rentre dans les compétences obligatoires des communautés d'agglomération. Ainsi, une commune qui transfère l'une de ses compétences à un EPCI se dessaisit alors immédiatement

---

<sup>231</sup> Extrait de l'intervention de Jacques Pouplot, 1<sup>er</sup> Adjoint au maire de la Roquette-sur-Siagne et conseiller communautaire, commission plénière de la communauté d'agglomération du 19 juin 2009.

et totalement de cette même compétence. C'est le principe d'exclusivité qui prévaut dans ce cas de figure de choix de compétences. Or une compétence peut être reconnue d'intérêt communautaire et transférée à l'EPCI sans que les modalités d'exercice de celle-ci soient clairement définies par les élus communautaires. Dans la pratique, la compétence étant partiellement transférée à l'EPCI, la commune continue néanmoins à l'exercer car elle présente un enjeu politique et électoral.

Le transfert partiel d'une compétence municipale à l'EPCI permet d'avoir un droit de regard sur sa mise en œuvre à l'échelle communautaire. Ainsi, des villes comme Grasse (PAP) et Vallauris (CASA) présentent des actions d'accompagnement scolaire dans la compétence de la politique de la ville par l'intermédiaire des EPCI à fiscalité propre auxquelles elles appartiennent. Ces actions de la politique de la ville reconnues d'intérêt communautaire dans les statuts bénéficient par le truchement de cette pratique, des financements de l'EPCI tout en restant partiellement dans le giron de la commune. Les maires de ces villes conservent ainsi la maîtrise des subventions susceptibles d'être octroyées aux multiples acteurs associatifs qui interviennent dans ces actions de la politique de la ville. Ils consolident ainsi leur pouvoir auprès de leurs réseaux associatifs communaux. D'ailleurs le chef de projet de la politique de la ville de Vallauris (CASA) reconnaît dans les faits que sa commune n'opère qu'un transfert partiel de cette compétence obligatoire :

*« La notion de compétence obligatoire pose problème pour nos communes. Notre commune a travaillé de façon progressive au transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération qui s'articule sur la prévention de la délinquance, sur l'habitat, sur l'insertion...sans pour autant transférer en bloc toutes les thématiques qui lui sont liées. A ce niveau-là, je n'ai pas d'explications à donner. Aujourd'hui, c'est vrai que la commune garde des thématiques telles que l'éducation, la santé, l'emploi et laisse le reste à la CASA (communauté d'agglomération Sophia-Antipolis). Je crois que c'est au niveau des textes au départ qu'il aurait fallu examiner la chose différemment et cette notion de « compétence obligatoire » ne s'est pas réalisée dans la réalité des choses ». <sup>232</sup>*

Cette observation de l'agent administratif en charge de la politique de la ville de sa commune pose toute la difficulté à cerner la notion même de compétence obligatoire formalisée dans les statuts des EPCI à fiscalité propre. Elle avoue « ne pas avoir d'explications à donner » sur la pratique de transfert partiel d'une compétence obligatoire de l'EPCI. Cette notion d'intérêt communautaire qui devait préciser la ligne de partage entre la compétence communale et la compétence communautaire est définie sans critères, par les élus communautaires, sans concertation préalable avec les agents communaux eux-mêmes. Par conséquent, il y a un usage stratégique de l'intérêt communautaire par les élus, selon les enjeux financiers et politiques. En outre, la difficulté de saisir la notion d'intérêt communautaire rejoint celle du principe de spécialité. En effet, l'EPCI est régi par le principe de spécialité à la différence de la commune qui possède une vocation générale. Il ressort de ce principe que l'EPCI ne peut exercer par substitution que les compétences déléguées. Les EPCI dotés de compétences obligatoires sont régis par ce même principe de délégation de compétences.

---

<sup>232</sup> Extrait de l'entretien avec Michèle Bonneau, chef de projet de la Politique de Ville de Vallauris, commune membre de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA), 25 novembre 2006.

En théorie, c'est un principe qui permet non seulement d'établir la répartition des compétences entre communes et l'EPCI, mais aussi d'éviter des conflits de compétence entre les communes qui déterminent les règles de partage des compétences. Une compétence doit être exercée par un seul titulaire. Or dans la pratique, le dessaisissement automatique et total de la compétence demeure relatif car les communes continuent parfois de l'exercer. Le principe de spécialité tel que pratiqué s'inscrit dans une logique d'arrangements entre élus communautaires qui manifestent une certaine inquiétude face au dessaisissement de plus en plus important des compétences communales. La rhétorique de la « proximité » sert de discours politique commun aux élus communautaires pour justifier le maintien de certaines compétences à l'échelle municipale.

*« Il doit rester à la commune tout ce qui concerne la gestion locale. C'est encore beaucoup de choses. C'est que si on enlève les grands services tels que l'eau, l'assainissement, les déchets...Il restera malgré tout à la commune la politique de proximité. Et celle-ci, rien ne pourra la remplacer. Le bien-être du citoyen au quotidien doit être toujours de la compétence de la commune. La vigilance de la commune dans les structures intercommunales est du ressort des communes. La commune doit exister pour tous les services de proximité. Au sein des EPCI, la commune est la garante du bien-être de la population ».*<sup>233</sup>

Les maires mobilisent les thèmes de la « proximité » et du « bien être citoyen » pour réaffirmer la place de la commune au sein de l'EPCI. Ces propos traduisent d'une part que « la légitimité des maires résiste donc à la révolution intercommunale » et ce sur la base d'un élu « gestionnaire de proximité qui perdure dans le contexte urbain et s'impose plus encore, non sans avoir connu de mutations, en campagne ».<sup>234</sup> D'autre part, ils mettent en évidence comment les maires jouent de ce discours pour mieux consolider leur légitimité locale et sans doute légitimer leur place dans les EPCI.

Face à la montée en puissance des EPCI à fiscalité propre qui interviennent de plus en plus dans divers domaines des politiques publiques locales, l'évocation de la « proximité » dans la nouvelle donne intercommunale sert de prétexte aux maires-présidents et maires-vice-présidents des communes-membres des communautés pour garder la mainmise sur des compétences qui présentent des enjeux politiques comme le développement économique, la politique de la ville, l'aménagement du territoire... Cette partition informelle des rôles entre les communes et les établissements intercommunaux au prisme des pratiques des élus communautaires leur permet de préserver une certaine autonomie d'action sur des champs d'intervention croisés.

*« L'inconvénient majeur pour les communes, c'est une perte d'autonomie, c'est évident. Si demain, dans le cadre de l'intérêt communautaire, l'ensemble des maires de la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis décide de faire passer une route centrale sur la commune d'Opio qui va perturber notre cadre de vie, nous serions certainement obligés de faire un compromis ».*<sup>235</sup>

<sup>233</sup> Extrait de l'entretien avec Jacques Varrone, maire de la commune d'Auribeau-sur-Siagne, vice-président de communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), novembre 2007.

<sup>234</sup> LE BART Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, p. 37.

<sup>235</sup> Extrait de l'entretien avec Auguste Derrive, adjoint au maire d'Opio, délégué à l'intercommunalité, au développement économique et au tourisme, avril 2007.

Ce compromis peut s'entendre comme une compensation financière non négligeable pour la commune, un aménagement du territoire communal à travers la construction de certains équipements qui auront des retombées pour ses administrés-électeurs. Sur le plan politique, les maires peuvent s'en prévaloir lors d'une campagne municipale. Ce sont des plus-values engrangées qui viennent renforcer le pouvoir du maire. Les arrangements entre maires trouvent aussi leur expression dans la pratique de l'intérêt communautaire qui est loin de ce que préconise le guide du Président de communauté élaboré par l'Association des Maires de France<sup>236</sup>. Ces arrangements révèlent, quoique disent les maires sur une certaine perte de leur pouvoir de décision, la prééminence de la commune dans le choix des compétences.

---

<sup>236</sup> Le guide du Président de communauté, Association des Maires de France et Associations départementales des Maires, *Les cahiers du réseau*, n°7, 2008.

## Section 2 : Les modalités d'organisation interne de l'EPCI à fiscalité propre

Pour Fabien Desage et Bastien Sibille « *Appréhender l'ordre politique et social conduit inévitablement, en effet, à interroger l'influence de certaines normes et dispositifs collectifs – plus ou moins formalisés et stabilisés – sur les pratiques et les représentations des membres d'une société ou d'un groupe* ». <sup>237</sup> Nous pouvons dire que le recours à des dispositifs relativement stabilisés et transposables dans le temps s'apparente à ce que les chercheurs nomment *path dependency* (littéralement, la dépendance au sentier parcouru pour rendre compte de la stabilité des institutions). Par ce concept, les choix antérieurs affecteraient les possibilités et/ou alternatives présentes et futures d'une autre manière de faire. Lorsqu'une réforme institutionnelle est entreprise, cela ne signifie pas que les acteurs politiques s'affranchissent de l'ensemble des représentations et croyances objectivées dans l'ordre institutionnel. On assiste ainsi à l'importation des instruments classiques municipaux, les règlements intérieurs, pour organiser en interne les rapports entre élus. (A)

Les chartes de fonctionnement intercommunal viennent s'ajouter aux règlements intérieurs des EPCI dans une logique d'organisation interne. Les chartes des EPCI, telles qu'elles sont conçues par les élus revêtent un caractère politique car elles cherchent à préserver les communes d'une certaine « *supra-communalité* ». <sup>238</sup> Pour répondre à la crainte toujours manifestée des élus locaux lorsqu'une réforme intercommunale est susceptible de réduire leur pouvoir, le législateur permet aux élus d'élaborer des chartes intercommunales sans toutefois aucune valeur juridique. Ces dernières participent aussi à stabiliser ces nouveaux lieux de pouvoir tout en les rendant dépendant du pouvoir municipal. Tout se passe comme si les élus voulaient, à travers ces chartes, affirmer cette hiérarchie politique selon laquelle, la commune demeure le premier niveau de pouvoir tandis que la structure intercommunale serait le deuxième niveau de pouvoir. C'est aussi un moyen pour les maires de réaffirmer leur pouvoir face à l'intercommunalité. (B)

---

<sup>237</sup> DESAGE Fabien et SIBILLE Bastien, « L'emprise de l'institué. Force et aléas du régime de consensus à la communauté urbaine de Lille », in Lagroye Jacques et Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, 2010, Paris, Editions Belin, 2010, p. 151.

<sup>238</sup> MASSARDIER Gilles, *op. cit.*

#### **A. Les règlements intérieurs ou « l’emprise de l’institué » dans l’organisation de la gestion politique intercommunale**

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) opère une transposition de certains dispositifs qui régissent le fonctionnement des conseils municipaux à l’échelle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Comme les lois successives relatives à la réforme de l’intercommunalité et à la mise en place des EPCI que nous avons déjà évoquées, les élus communautaires s’approprient des dispositifs formels existant de l’institution municipale tout en les adaptant aux spécificités internes de l’intercommunalité. Ainsi, contrairement aux conseils municipaux, l’élaboration des règlements intérieurs au sein des établissements publics de coopération intercommunale est révélatrice des compromis entre les maires des différentes communes. Dans l’élaboration des règlements intérieurs censés régir le fonctionnement de l’EPCI, les maires sont contraints au compromis. Ces derniers atténuent le caractère « présidentieliste »<sup>239</sup> du pouvoir du maire obligé de négocier avec ses pairs.

La loi du 6 février 1992 sur l’administration territoriale de la République (ATR) oblige les conseils municipaux à se doter d’un règlement intérieur<sup>240</sup> et dans les communes de moins de 3 500 habitants, c’est au conseil municipal qu’il appartient d’apprécier librement l’opportunité d’établir un tel règlement. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Disposant d’une large autonomie quant au contenu du règlement intérieur, c’est le maire qui dans la pratique, a le monopole de son élaboration. Il le soumet ensuite à l’approbation du conseil municipal. Parfois ce règlement n’est pas voté par les élus de l’opposition municipale.

Ainsi, les exemples où les élus de l’opposition municipale ont voté contre les règlements intérieurs proposés par les majorités municipales sont légion. Après les élections municipales de 2008, les élus municipaux d’opposition de Grasse, de Pégomas, de La Roquette-sur-Siagne, de Mouans-Sartoux (communes-membres de PAP), d’Antibes, de Valbonne, Roquefort-les-Pins (communes-membres de la CASA), ont voté contre le règlement intérieur. On en déduit que, si dans les conseils municipaux, le maire, bénéficiant du soutien de la majorité municipale peut ne pas tenir compte de l’avis de l’opposition municipale lors du vote du règlement intérieur, ce n’est pas le cas au sein de l’assemblée intercommunale.

Les dispositions réglementaires des communes sont applicables aux établissements publics de coopération (EPCI) à fiscalité propre, le règlement intérieur étant obligatoire dans les communautés comprenant une commune de 3 500 habitants ou plus. Ainsi dans les six mois qui suivent l’installation du conseil communautaire, les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, comprenant une commune d’au moins 3 500 habitants, sont également tenus d’établir dans les mêmes conditions leur règlement intérieur. On remarque donc qu’un outil d’organisation des rapports entre élus municipaux est « importé » au sein des EPCI. Pour donner vie à un EPCI à fiscalité propre et lui apporter les moyens de sa mission, il est obligatoire (articles L. 2121-8 et L. 5211-1 du C.G.C.T) d’en définir clairement les règles de fonctionnement ainsi que les droits et les obligations de chacun de ses membres.

---

<sup>239</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*

<sup>240</sup> Art. L. 2121-8 du CGCT.

A l'instar d'autres collectivités territoriales, organismes publics ou privés, le règlement intérieur participe à la régulation des rapports de forces entre les différents acteurs de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Son contenu peut varier selon les EPCI, mais le C.G.C.T exige un socle commun. Il s'agit des règles concernant les questions orales (article L. 2121-19), l'organisation du débat d'orientation budgétaire (article L. 2312-1), les règles de consultation des projets de contrats ou de marchés (article L. 2121-12). Depuis la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, il fixe aussi les modalités du droit d'expression de l'opposition au sein du bulletin d'information (article L. 2121-27-1). Mais, l'organisation des modalités du droit d'expression fait très souvent l'objet d'opposition entre la majorité et la minorité municipales. En 2008, l'opposition municipale d'Antibes (CASA) a demandé au maire et président de la CASA, Jean Léonetti de modifier le temps de parole qui figure dans le règlement intérieur :

*« La proportionnalité du temps de parole et le délai maximum d'intervention n'apparaissent pas dans les règlements intérieurs types. Nous n'approuvons pas le fait que cela figure dans notre règlement intérieur. Si le maire applique ce que nous proposons, nous pouvons comme sous la mandature précédente effectuer notre mandat d'opposition dans de bonnes conditions »<sup>241</sup>*

Mais malgré les demandes renouvelées du groupe d'opposition « La Gauche et l'Ecologie pour Antibes Juan-les-Pins » comme lors du conseil municipal du 25 octobre 2010, le maire maintient sa position de refus. Il suggère même aux élus d'opposition : « *allez au tribunal* »<sup>242</sup>. Si l'adoption d'un règlement intérieur municipal demeure une obligation dans les communes de plus de 3 500 habitants, il apparaît en effet que le législateur ne mentionne pas obligatoirement la participation de l'opposition municipale dans l'élaboration de ce document. Le silence du législateur laisse toute liberté au maire de rédiger un règlement intérieur, dans le respect toutefois des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, qu'il soumet ensuite au vote des conseillers municipaux. Il ne reste plus qu'aux élus de l'opposition municipale de déférer le règlement intérieur au tribunal administratif en cas de désaccords sur son contenu. Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « *Un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages* »<sup>243</sup>. Ainsi, dans les conseils municipaux, le règlement intérieur apparaît comme un instrument de domination de l'exécutif municipal sur la minorité politique d'opposition. Il est révélateur du déséquilibre des rapports de forces politiques au sein du conseil municipal.

Cependant dans les EPCI à fiscalité propre, le président n'a pas le monopole de l'élaboration du règlement communautaire. L'élaboration du règlement intérieur de l'EPCI apparaît comme l'une des étapes pour asseoir les bases du travail communautaire et sans doute aussi comme l'un des éléments de la fabrication du « *consensus communautaire* »<sup>244</sup>. En outre, des mentions facultatives peuvent y figurer. Il s'agit des attributions et compositions

<sup>241</sup> Extrait de l'intervention du groupe d'opposition municipale d'Antibes, « La gauche et l'Ecologie pour Antibes Juan-les-Pins », conseil municipal du 24 avril 2008.

<sup>242</sup> Extrait du compte rendu du conseil municipal d'Antibes du 25 octobre 2010.

<sup>243</sup> LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, SciencesPo. Les Presses, 2004, p. 14.

<sup>244</sup> DESAGE Fabien, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, 2005.

des commissions, la fréquence des réunions, l'organisation de débats, des droits et devoirs des groupes politiques. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, fixe également les règles concernant la formation d'une « mission d'information et d'évaluation » pour les EPCI regroupant une population de 50 000 habitants et plus. Mais le rôle de cette « mission d'information et d'évaluation » n'étant pas précisé par la loi, cela laisse la faculté aux élus communautaires de la mettre en place. Aucun EPCI à fiscalité propre du département ne la mentionne dans son règlement intérieur. On peut expliquer ce manque par le fait qu'une « mission d'information et d'évaluation » aura pour but d'informer les conseillers communautaires et de suivre l'action de l'exécutif intercommunal sur les politiques communautaires. Or, on voit très mal comment les maires peuvent accepter de se faire contrôler par des élus communautaires, les maires des communes-membres étant les principaux rédacteurs du règlement intérieur de la structure intercommunale.

En effet, après chaque renouvellement du conseil communautaire à l'issue des élections municipales, les maires doivent procéder à l'élaboration d'un nouveau règlement intérieur de la structure intercommunale. Pour ce faire, un travail de consultation est d'abord mené en amont par le président de l'exécutif intercommunal, sans que cela soit une obligation juridique, avec l'ensemble des maires des communes-membres de l'EPCI, avant son approbation définitive par l'assemblée délibérante communautaire. Une telle pratique permet d'éviter d'éventuelles oppositions politiques ou partisans à l'adoption du règlement intérieur intercommunal. Car comme celui du conseil municipal, le règlement intérieur des communautés est susceptible de recours devant la juridiction administrative pendant le délai de droit commun et son illégalité peut toujours être soulevée par voie d'exception<sup>245</sup>.

Aucun règlement intérieur, voté par les conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre, choisis dans notre échantillon de recherche, n'a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif ou d'un vote négatif lors de son approbation, comme c'est très souvent le cas au sein des conseils municipaux. Mais le vote à l'unanimité du règlement intérieur au sein du conseil communautaire est le résultat d'un consensus sur son contenu obtenu en amont par les maires. C'est que ce mettent en évidence les propos de Jean-Pierre Leleux (président de PAP) :

*« Nous pouvons être fiers de notre travail de collaboration à travers ce règlement intérieur. Le fait de l'approuver aujourd'hui montre que notre communauté d'agglomération fonctionne comme nous nous le voulons. C'est un esprit de solidarité entre nos communes, qui à mon avis, se manifeste dans ce que nous pouvons construire »*<sup>246</sup>.

Il ressort de ces propos que l'approbation du règlement intérieur par l'ensemble des conseillers communautaires implique que les maires aient d'abord adhéré à son contenu, défini de manière collective. Document de référence pour l'action politique intercommunale,

<sup>245</sup> L'illégalité d'un acte peut être constatée par voie d'action ou par voie d'exception dans le cas d'un contentieux administratif. Le recours contre le règlement (voie d'action) aboutit, s'il est fondé, à son annulation. Il doit être formulé dans un délai de deux mois. L'exception d'illégalité permet au requérant de demander au juge de ne pas appliquer un acte illégal lors d'un contentieux portant sur un acte. Par conséquent, une disposition illégale du règlement intérieur ne pourra être valablement invoquée à l'appui d'un autre acte, par exemple, une délibération. L'article 2121-8 du CGCT précise que le « règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif ». Les requérants peuvent demander une annulation partielle du règlement intérieur.

<sup>246</sup> Extrait des propos de Jean-Pierre Leleux lors du vote du règlement intérieur de PAP, 26 octobre 2008.



le règlement intérieur qui fixe les règles d'organisation du travail politique intercommunal, participe en quelque sorte à définir les règles du jeu entre les maires. Il régit le mode d'organisation et de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. Les règlements intérieurs que l'on peut assimiler à des instruments que les élus utilisent pour « gouverner », traduisent les rapports de pouvoir entre eux, et « *nourrissent une dynamique d'institutionnalisation* »<sup>247</sup> de l'EPCI à fiscalité propre. En effet, contrairement à ce qui se passe dans un conseil municipal, le président de l'EPCI à fiscalité propre est obligé de travailler de façon collégiale avec les autres maires, vice-présidents de la communauté pour mettre en place le règlement intérieur intercommunal. C'est le fruit d'une consultation menée avant le vote au conseil communautaire entre le président et ses vice-présidents contraints d'accepter des compromis. Ils abandonnent ainsi une part de leur pouvoir mayoral car ils ne peuvent décider seuls du contenu du règlement intérieur comme dans un conseil municipal.

Les règlements intérieurs de l'EPCI à fiscalité propre et du conseil municipal présentent des points de convergence, mais aussi des différences au niveau de leur contenu. Ils ont pour points communs de présenter l'organisation des séances de leurs assemblées délibérantes (la périodicité des séances, les convocations, la fixation de l'ordre du jour, l'accès aux dossiers par les élus, les questions orales), la conduite des séances (la présidence de la séance assurée par le président de l'EPCI, comme le maire au conseil municipal, la police de l'assemblée délibérante assurée de la même façon par les exécutifs communaux et intercommunaux), l'organisation des débats et le vote des délibérations des assemblées délibérantes (le président et le maire accordent la parole aux élus et la retire, les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés), la composition et le rôle des commissions ( les commissions réglementaires et les commissions facultatives). Dans les communes et les EPCI à fiscalité propre, les commissions n'ont pas de pouvoir de décision.

Il existe néanmoins des éléments de différence. Les communes de plus de 3 500 habitants qui ont l'obligation d'élaborer un règlement intérieur mentionnent le droit d'expression des groupes d'opposition du conseil municipal dans les supports d'information, conformément à l'article L. 2121-27-1 du CGCT qui fait obligation au maire de réserver un espace d'expression aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les supports d'information. Mais, les règlements intérieurs des EPCI à fiscalité propre comprenant une commune de 3 500 habitants et plus, ne mentionnent nulle part le droit de réserver un espace d'expression dans les supports d'information de l'institution intercommunale, sauf dans le cas de la communauté urbaine. Or, l'article L. 2121-27-1, relatif au droit d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale dans le bulletin d'information diffusé par une commune de plus de 3 500 habitants, est applicable aux délégués de l'intercommunalité en vertu de l'article L. 5211-1.

Toutefois, les membres dirigeants des EPCI ne le mettent pas en application, car contrairement à un grand nombre de communes, aucun EPCI à fiscalité propre dans le département ne détient un journal d'information communautaire dans lequel les élus communautaires d'opposition pourraient s'exprimer. Or la mise en œuvre de ce droit n'exige pas que les conseillers minoritaires appartiennent à un groupe, et elle pourrait être le fait d'un délégué agissant comme seul représentant d'une tendance politique minoritaire. Mais, le

---

<sup>247</sup> FLIGSTE N., « Social Skills and Institutional Theory », *American Behavioral Scientist*, 40, 1997, pp. 397-405.

président et les vice-présidents d'un commun accord, se contentent seulement de publier régulièrement dans le journal local, en l'occurrence *Nice-Matin*, les réalisations communautaires<sup>248</sup>. Si cette pratique vise à occulter volontairement l'instance intercommunale, elle participe aussi à la stratégie d'évitement de sa politisation. Publier un journal communautaire impliquerait alors d'accorder, comme l'exige la loi une tribune d'expression à l'opposition communautaire. En occultant ce droit d'expression, les dirigeants des EPCI s'approprient de l'*institué*, en l'occurrence le règlement intérieur des communes pour en faire un instrument de pouvoir.

C'est ainsi que les élus communautaires issus des oppositions municipales des communes membres qui siègent au sein des organes délibérants communautaires des EPCI à fiscalité propre parmi lesquels on peut citer la communauté de communes de Terres de Siagne (CCTS) et la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA), n'ont pas d'expression qui leur est réservé dans les supports d'information. Leurs règlements intérieurs<sup>249</sup> ne mentionnent pas la place des élus communautaires minoritaires.

Une autre particularité du règlement intérieur des EPCI à fiscalité propre par rapport à celui des communes dont ils sont pourtant issus tient à la place importante qu'occupe le bureau communautaire par rapport au conseil communautaire. Le bureau communautaire, composé des maires des communes-membres des EPCI, affirme son pouvoir dans la prise de décision et le rôle politique qui lui incombe dans la direction des affaires intercommunales. Le règlement intérieur de l'EPCI précise surtout le rôle joué par le président de l'exécutif intercommunal au sein de cette instance politique. Il institutionnalise de nouveaux rôles politiques qui engendrent une nouvelle hiérarchie de positions de pouvoir au sein de l'instance intercommunale. Toute convocation de réunion est faite par le président, que ce soit la séance du conseil communautaire (c'est l'assemblée délibérante de l'EPCI où siègent tous les conseillers communautaires qui votent les délibérations) ou la réunion du bureau communautaire (ne participent à cette réunion que les membres de l'exécutif intercommunal). Contrairement donc à la commune, nous avons deux organes délibératifs, le conseil communautaire et le bureau au sein de l'EPCI à fiscalité propre. Importé de la commune, le règlement intérieur dans sa formulation se présente ainsi comme un dispositif de redistribution du pouvoir décisionnel entre les différentes instances intercommunales. S'il y a une continuité par rapport à l'usage des dispositifs importés de la commune, on notera cependant une rupture dans l'organisation des instances de prise de décision. Dans les communes, une seule instance, en l'occurrence le conseil municipal, délibère. Dans les EPCI à fiscalité propre, ce sont le conseil communautaire et le bureau qui prennent les décisions.

L'*institué*, à travers les règlements intérieurs, dispositifs plus ou moins stabilisés d'une institution existante, à savoir la commune, constitue un moyen de contrôle, de régulation des rapports entre élus au sein de la structure intercommunale.

---

<sup>248</sup> Dans le quotidien local *Nice-Matin*, les réalisations communautaires dans le domaine par exemple de la construction de logements dans les communes-membres, de la mise en place de tris sélectifs à l'échelle intercommunale ou encore de diverses manifestations culturelles, sportives et économiques (la semaine de l'emploi de la CASA, de PAP...) sont fréquemment publiées.

<sup>249</sup> Nous nous sommes penchés sur le contenu des règlements intérieurs de la communauté de communes des Terres de Siagne (CCTS) et de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA). A part la communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CUNCA), les autres EPCI à fiscalité propre auxquels nous nous sommes intéressés tels que la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF) n'ont pas accordé de sièges aux élus d'opposition municipale.

Cependant la dépendance des élus à l'égard des formes instituées comme les règlements intérieurs ne permet pas de saisir à elle toute seule l'institutionnalisation du jeu politique intercommunal. Il convient aussi de s'intéresser à ce qui relève de l'instituant c'est-à-dire « *le processus par lequel un groupe tend à s'organiser* »<sup>250</sup>, notamment avec la mise en place des chartes politiques intercommunales.

#### **B. Les chartes : instruments d'autocontraintes des conduites des conseillers communautaires et d'agrégation des intérêts municipalistes**

Les statuts et les règlements intérieurs sont des dispositifs prévus par la loi. Par contre, les chartes sont des documents facultatifs sans valeur juridique. Ce document facultatif permet d'une part de préciser les principes fondateurs de l'action intercommunale des élus communautaires et d'autre part d'affirmer les garanties accordées aux communes-membres des structures de coopération intercommunale. Ayant encore en mémoire les expériences d'échec des réformes intercommunales, surtout celle de la loi Marcellin de 1971 sur la fusion des communes, les élus locaux mettent en place des « garde-fous » pour se prémunir d'éventuelles « visées politiques hégémoniques »<sup>251</sup> des villes-centres des EPCI. Ainsi, ils ont recours aux chartes intercommunales qui leur permettent non seulement d'atténuer leur poids mais aussi de pouvoir peser sur la prise de décision.

Les règles intercommunales du jeu politique tentent à imposer leur force à ceux qui vont occuper les rôles de conseillers communautaires car si les élus, notamment les maires, participent à leur construction en tant que pairs, partenaires et adversaires, ils contribuent aussi collectivement à leur maintien. Les élus communautaires doivent être « socialisés » à ces formes d'autocontraintes, doivent les intérioriser dans le sens des limites qu'il ne faut pas dépasser. Les dispositifs informels cherchent à instituer des modes de conduites au sein des EPCI. Ils induisent des changements dans les manières d'être des élus, dans la façon de faire de la politique entre eux et façonnent l'ensemble institutionnel intercommunal.

A travers l'instituant, c'est-à-dire le processus par lequel un groupe tend à s'organiser, objectivé par les chartes des structures intercommunales, les élus dominants, en l'occurrence les maires, cherchent à consolider leur pouvoir. En se conformant aux chartes intercommunales, les élus veulent construire des manières collectives d'agir et de penser, orientées vers l'accomplissement d'une finalité politique : renforcer leur pouvoir local. En effet, les élus cherchent à travers de multiples dispositifs plus ou moins informels à préserver leur pouvoir et un état du jeu intercommunal limitant ainsi l'accès de nouveaux entrants ou les concurrents politiques, en l'occurrence les élus d'opposition municipale. Ces derniers semblent prédisposer à ne pas respecter les règles du jeu politique professionnel ou à ne pas se conformer à la logique de « *l'entre soi* »<sup>252</sup> communautaire.

La charte est loin d'être la conséquence directe d'une convergence de volontés partagées des élus, elle émerge plutôt de la somme d'intérêts individuels divergents. Elle cherche à donner une force plus contraignante à l'institution intercommunale naissante qui équivaut à

<sup>250</sup> TOURNAY Virginie, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, 2011, p. 6.

<sup>251</sup> Ce sont les propos récurrents qui transparaissent dans les entretiens que nous avons réalisés sur le terrain au cours de nos recherches.

<sup>252</sup> DESAGE Fabien et GUERANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2011, 247 p.

un motif structurant le champ d'intervention des élus communautaires. Elle pose la distribution des contraintes possibles auxquelles les projets et les initiatives des élus devraient être soumis. Il nous semble important de donner plusieurs exemples de tensions autour de la défense des territoires communaux afin d'illustrer l'importance des chartes qui objectivent un engagement moral de leur préservation de la part des communes-centres. La transformation de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA) en communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CUNCA) par arrêté préfectoral du 27 décembre 2008<sup>253</sup> a soulevé de nombreuses réserves, voire de la méfiance de la part des élus communautaires de l'ancienne structure intercommunale. Les maires des communes de Saint-Jean-Cap-Ferrat, de La Gaude, de Coaraze (communes-membres de la CANCA), estiment que la mise en place d'une communauté urbaine représenterait non seulement une menace pour la survie des communes-membres, mais aussi un danger pour d'autres communautés de communes ou de communautés d'agglomération situées dans l'est du département. En effet, une communauté élargie pourrait englober une grande partie du moyen et haut-pays niçois ainsi que la région mentonnaise. La proposition de Charles Ange Ginésy, maire UMP de Péone-Valberg, conseiller général et président de la communauté de communes Cians-Var, de rejoindre la future intercommunalité élargie niçoise ne fait pas l'unanimité de ses pairs. D'ailleurs cette situation n'est pas sans rappeler les tensions politiques qui sont nées dès le projet de mise en place de la CANCA en 2002.

Après la parution de la loi Chevènement de 1999, le préfet est intervenu pour obliger les communes à coopérer dans un espace traditionnellement réticent à l'égard des coopérations intercommunales « intégrées » car « *deux principales sources de difficultés émergeaient : la taille, Nice étant très peuplée par rapport à ses proches voisines, d'où des tensions centre-périphérie, et les taux communaux de taxe professionnelle<sup>254</sup> très éloignés, allant de 10% à 24%.* »<sup>255</sup> Ainsi, les préoccupations liées au poids démographique de la ville-centre et aux disparités financières suscitent une certaine crainte de la part des petites communes, comme l'illustrent les propos du conseiller municipal Gilles Rainero de la commune de Trinité (CANCA) : « *le maire doit organiser un référendum local pour demander l'avis de la population sur ce nouveau projet d'intercommunalité. Ce référendum permettrait de connaître la position des Trinitaires sur ce changement de statut de la CANCA. Nous craignons qu'à terme La Trinité ne devienne qu'un quartier de la ville de Nice* »<sup>256</sup>. Elle engendre également une opposition des maires qui met en évidence des enjeux de pouvoir liés à la montée en puissance de l'intercommunalité dans le département des Alpes-Maritimes :

« *Ce n'est pas notre souhait d'adhérer à une structure intercommunale déjà constituée et plus grande. Nous avons déjà une entité assez forte qui peut s'organiser elle-même. Je vais faire de la sémantique : « agglomérer » des gens qui se sont « désagglomérés » pour venir habiter à Saint-Cézaire, c'est leur jouer un mauvais tour. En effet, ils sont venus chez nous pour quitter la ville et trouver un espace*

<sup>253</sup> L'arrêté préfectoral en date du 27 décembre 2008 portant transformation de la communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur en communauté urbaine Nice Côte d'Azur et portant adoption de ses statuts.

<sup>254</sup> La taxe professionnelle est remplacée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par la contribution économique territoriale (CET).

<sup>255</sup> CHALARD Laurent, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azurée », *L'Espace Politique*, n°11, 2010, p. 7.

<sup>256</sup> Extrait du compte rendu des débats du conseil municipal de La Trinité, 9 avril 2008.

*villageois. Je ne crois pas à l'agglomération. Pour moi, l'agglomération ne se limite pas seulement à l'argent ou encore seulement à des projets communs. C'est une autre façon de gérer l'espace et la vie des habitants. Par exemple, les gens cherchent la proximité avec l'élu. Avec l'agglomération, on éloigne l'élu des citoyens. Je souhaite qu'il y ait des conventions entre les cantons du pays de Grasse, notre future communauté de communes et la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence dans les domaines comme les routes, l'économie... Mais il faut que chacun garde ses moutons ! ».*<sup>257</sup>

A travers ces propos, on observe que les maires manifestent leur volonté de construire des remparts autour de leurs communes en prenant position contre un éventuel élargissement d'une structure intercommunale. Une intercommunalité déjà constituée et qui aspire à s'agrandir comme PAP ou à changer de statut comme la CANCA génère des oppositions des maires de petites communes qui construisent leur discours sur des thèmes stratégiques comme la défense d'une certaine « identité communale » ou de la « proximité » avec leurs administrés-électeurs. La rhétorique de la proximité de l'élu avec le citoyen demeure récurrente, mobilisée par les maires des petites communes pour défendre leur territoire institutionnel et lieu d'élection.

En novembre 2001, tout juste après la signature de l'arrêté préfectoral de la délimitation du périmètre de la future communauté d'agglomération, en septembre 2001, les maires des communes de Beaulieu-sur-Mer, de La Gaude, d'Eze, de Saint-Jeannet, de Saint-Jean-Cap-Ferrat, de Vence, de Villefranche-sur-Mer ont organisé des référendums contre le périmètre de la CANCA. Les populations de ces communes se sont prononcées majoritairement contre l'inclusion de leurs communes dans le périmètre de la future communauté d'agglomération. Par ces procédés, les élus veulent jouer la carte de la proximité avec leurs populations car ils espèrent des retombées politiques à l'échelle municipale. Ainsi, un mois, avant la mise en place définitive de la CANCA en janvier 2002, une manifestation<sup>258</sup> des « anti-CANCA », réunissant des élus locaux et des associations des communes concernées, s'est déroulée devant la préfecture des Alpes-Maritimes. Lors de cette manifestation devant la préfecture, lieu symbolique du pouvoir préfectoral, soutien du nouveau périmètre intercommunal, on notait la présence des maires qui ont organisé des référendums dans leurs communes.

La naissance de la CUNCA a donné lieu à la même résistance des élus locaux et des associations de communes car l'évolution de l'intercommunalité génère toujours des oppositions. La commune de Coaraze représente un exemple de cette opposition forte à la construction d'une grande intercommunalité. En effet cette commune-membre de la CANCA depuis 2002 a toujours manifesté son désir d'en sortir pour rejoindre la communauté de communes du Pays de Paillons : « *Je n'ai rien contre la communauté urbaine, mais nous préférions plutôt collaborer avec les villages du Paillon* ». <sup>259</sup> Pour ce faire, le 9 janvier 2009, lors du lancement officiel de la CUNCA, des élus et des associations de Coaraze, manifestent devant le siège de la CANCA pour demander le retrait de leur commune de cette nouvelle structure intercommunale :

<sup>257</sup> Extrait de l'entretien avec Maxime Coulet, maire de Saint-Cézaire, conseiller général du canton de Saint-Vallier-de-Thiery, octobre 2008.

<sup>258</sup> « Manifestation contre la CANCA », *Nice-Matin*, décembre 2001.

<sup>259</sup> <http://www.letuyo.info/2009/01/10>.

Manifestation des élus et associations de la commune de Coaraze, devant le siège de la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, le 9 janvier 2009, le jour-même du lancement officiel de la nouvelle structure intercommunale : la Communauté Urbaine Nice Côte d'Azur.



Source : [www.letuyo.info](http://www.letuyo.info), Janvier 2009

Cette photo illustre le mécontentement des élus et de la population à travers des termes forts comme « trahie » et « méprisée » associés à celui de « sortir ». Les résistances à la transformation de la CANCA en communauté urbaine n'empêchent pas d'autres maires d'adhérer à la nouvelle intercommunalité. Mais cette adhésion est assortie de conditions formalisées dans une charte intercommunale.

En effet, avant la transformation de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur en communauté urbaine, les maires très méfiants vis-à-vis de ce type d'EPCI à fiscalité propre, très intégrateur sur le plan de la coopération entre communes-membres, avaient engagé, en amont, l'élaboration d'une charte de la communauté urbaine. Conscients du fait que la communauté urbaine capte de nombreuses compétences communales sur le plan institutionnel, surtout la compétence de l'urbanisme, symbole de leur pouvoir de décision au niveau communal, les maires de la CANCA avaient adopté le 17 septembre 2008, une charte politique d'auto-organisation de la nouvelle communauté urbaine. Cette charte était la condition *sine qua non* pour la mise en place de la communauté urbaine. Elle symbolise le résultat des négociations menées en amont entre les maires de la CANCA, sans laquelle le passage à une communauté urbaine paraissait difficile.

La prise en compte de la dimension politique des compétences permet de comprendre la transformation de la CANCA en communauté urbaine. En effet, conformément à la loi du 12 juillet 1999 une communauté urbaine gère des compétences obligatoires : le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, l'aménagement de l'espace communautaire avec forte prise en charge de l'urbanisme prévisionnel, c'est-à-dire, les grandes orientations dans le secteur de l'urbanisme comme les schémas de secteur, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), les zones d'activités commerciales d'intérêt communautaire ou les plans locaux d'urbanisme (PLU). Le transfert des documents d'urbanisme des communes à une communauté urbaine entraîne celui de tous les dispositifs urbanistiques qui lui sont liés. Les droits de préemption urbains, la gestion

foncière, les déclarations d'intention d'aliéner pour les actions qui revêtent un aspect communautaire dépendent désormais de la communauté urbaine. Si l'urbanisme réglementaire, notamment l'instruction des permis de construire, demeure de la compétence de la commune, il n'en reste pas moins que, la communauté urbaine, du fait de sa compétence en matière d'urbanisme, se trouve de plein droit titulaire du droit de préemption et que son exercice pose des difficultés car les communes sont toujours destinataires des déclarations d'intention d'aliéner.<sup>260</sup>

De plus, cette compétence de plein droit de la communauté urbaine en matière d'urbanisme devrait rendre sans objet les dispositions de l'article L. 123-1, alinéa 4 du Code de l'urbanisme, prévoyant un partage de la compétence en matière de plans locaux d'urbanisme avec les communes membres.<sup>261</sup> Face à cette situation, pour le moins ambiguë, les élus communautaires, soucieux avant tout de préserver leur pouvoir décisionnel dans le domaine de l'urbanisme, vont faire des arrangements dans le transfert de la compétence de l'urbanisme à l'EPCI. Il appartient ainsi à l'EPCI de définir les grandes orientations relatives à l'aménagement de l'espace et aux municipalités de gérer le sol, à travers la délivrance des permis de construire. L'aménagement de l'espace communautaire est une compétence obligatoire de tous les EPCI à fiscalité propre. En principe, cette compétence implique la prise en compte par l'EPCI des plans locaux d'urbanismes des communes-membres. Mais dans les faits, ces derniers ne figurent pas dans l'aménagement de l'espace communautaire. Or les EPCI du département que nous observons exercent cette compétence obligatoire sans y intégrer les PLU. L'ambiguïté de cette compétence amène les maires des communes-membres des EPCI du département à faire une division informelle entre l'aménagement de l'espace communautaire et le PLU dans le but de préserver et de consolider leur pouvoir de décision en matière d'urbanisme.

*« Cette division est tout à fait révélatrice des jeux de concurrence qui se jouent pour la distribution du pouvoir politique local entre les communes et les établissements intercommunaux, dans la mesure où différents dispositifs évitent de subordonner définitivement le pouvoir municipal au pouvoir intercommunal, en maintenant des formes de pouvoir relativement déterminantes d'un point de vue politique au sein des municipalités. Cette partition formelle est le résultat de rapports de force au sein du champ politique entre différentes formes de défense d'intérêts de pouvoirs locaux, entre autres, la volonté chez les représentants de la cause municipale de ne pas être dépossédés de leur autonomie d'action au profit des établissements intercommunaux ».*<sup>262</sup> Pour éviter que les résistances municipales ne bloquent la transformation institutionnelle de la CANCA, la nouvelle charte formalise une division politique des rôles entre le chef de l'exécutif intercommunal et les maires des communes-membres. Ce faisant, la charte agrège les revendications des maires dans le domaine de l'aménagement du territoire : *« A la demande des maires, chaque commune sera dotée d'un PLU. En matière de document d'urbanisme prévisionnel (POS, PLU, Carte communale), la communauté prend l'engagement de ne mettre en œuvre les procédures de modification ou de révision de ces documents qu'à la demande des communes ou avec leur accord et dans le respect des règles en vigueur. La communauté s'engage à ce que ces*

<sup>260</sup> MORET Olivier, « Les pratiques foncières », *Revue Printemps*, 2000, n°86, p. 86.

<sup>261</sup> BROUANT Jean-Pierre, Les instruments de maîtrise foncière intercommunale, *Revue Etudes Foncières*, n° 108, mars-avril 2004, p. 23.

<sup>262</sup> LE SAOUT Rémy, « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », *Les effets de l'intercommunalité, op. cit.*, p. 98.

*documents d'urbanisme prévisionnel ne soient approuvés qu'avec l'accord du conseil municipal concerné. En matière de préemption, le président de la communauté délèguera au maire l'exercice du droit de préemption urbain dans les conditions prévues par la loi. La communauté urbaine s'engage à solliciter l'avis conforme de la commune avant toute décision de préemption ».*<sup>263</sup> Ainsi le président de la CANCA et ses pairs décident ensemble de se conformer à ces dispositions de la charte intercommunale qui fixe les devoirs de chaque partie.

La charte de la communauté urbaine de Nice permet non seulement aux maires d'éviter à travers ce dispositif une certaine subordination du pouvoir municipal au pouvoir intercommunal mais elle est aussi révélatrice des jeux de concurrence qui se jouent pour la distribution du pouvoir politique local entre les communes et les établissements intercommunaux, en maintenant des formes de pouvoir relativement déterminantes d'un point de vue politique au sein des municipalités<sup>264</sup>. Si ce partage d'une compétence illustre un rapport de forces entre deux pouvoirs, communal et intercommunal, il n'en reste pas moins qu'elle est aussi le reflet du poids des négociations et des compromis dans la gestion partagée de certaines compétences stratégiques sur le plan politique pour les élus communautaires.

Tirant donc des enseignements des nombreuses résistances des maires par le passé à la mise en place de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur par son prédécesseur,<sup>265</sup> Christian Estrosi, actuel maire de la ville-centre de la nouvelle communauté urbaine, s'est engagé à travers une charte visant à donner des garanties aux maires de l'ancienne structure intercommunale quant à la préservation de leur pouvoir de décision dans le domaine de l'urbanisme. Mais le président de la CANCA ne fait que reproduire la pratique de mise en place de la charte intercommunale de son prédécesseur, Jacques Peyrat.

---

<sup>263</sup> Extrait de la charte de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CANCA), adoptée par le conseil des maires le 17 septembre 2008, puis soumise à l'approbation du conseil communautaire le 24 décembre 2008 et des conseils municipaux des communes concernées.

<sup>264</sup> LE SAOUT Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *op. cit.*

<sup>265</sup> Il s'agit de Jacques Peyrat, ancien maire de la ville de Nice (1995-2008).





Signature de la « Charte de fonctionnement » de la nouvelle communauté urbaine par Christian ESTROSI, maire de Nice et président de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, 9 janvier 2009.

Cette mise en scène presque théâtrale participe d'une stratégie d'afficher aux yeux du public une entente qui règnerait entre les maires. Il s'agit d'entériner devant la presse les décisions prises bien avant par les maires. La charte intercommunale incarnerait « la joie d'être ensemble » et viendrait conforter *l'entre soi* en vigueur dans les conseils communautaires. En publicisant la signature de la charte intercommunale, les maires-conseillers communautaires veulent montrer à leurs administrés qu'il existe des liens forts entre eux et l'institution qu'ils « habitent ». Face aux opposants à la nouvelle institution, ils veulent démontrer publiquement son bien-fondé. Une forme de religiosité entoure la signature de la charte car il faut susciter « *la croyance dans la légitimité de l'institution* ».<sup>266</sup> Il s'agit pour chaque acteur politique de montrer qu'il veut appartenir à l'institution, qu'il veut « *s'inscrire dans la chorégraphie que propose l'institution, qu'il puisse faire corps avec le corps collectif* »<sup>267</sup>. Mais il serait imprudent de se cantonner à cette seule publicisation de la charte. Cette dernière est en réalité le résultat des rapports de force entre maires :

*« Nous avons pris ensemble l'engagement solennel mis sous forme de charte signée par le président de l'EPCI et les maires des communes-membres. Cette charte interdirait à la communauté urbaine de prendre la compétence de l'urbanisme, de l'aménagement du sol. Si une décision est prise au niveau de la communauté urbaine et qu'elle ne nous convient pas, le président s'engage à ne pas la mettre en application. Il est vrai que cette charte n'a pas de valeur juridique, mais elle a une valeur morale très forte. Nous avons prévu des négociations, des discussions, des dialogues en cas de conflit. Mais, jamais on n'imposera une décision à une commune. Donc, nous gardons notre autonomie, notre politique d'aménagement du sol et un*

<sup>266</sup> *Ibidem.*, p. 156.

<sup>267</sup> FRETTEL Julien, « Habitus, apprentissage et langages dans les institutions partisans », in *Sociologie de l'institution*, op. cit., p.208.

*doublément de la dotation globale de fonctionnement. En ces temps difficiles, on ne peut pas faire les fiers et dire qu'on n'en veut pas. On a besoin d'un peu d'argent. On doit être solidaire ».*<sup>268</sup>

La mise en forme de cette procédure à travers cette charte politique garantit aux maires de conserver un pouvoir qui s'assimilerait à un « droit de veto » sur les décisions intercommunales, dans la mesure où, « *d'un point de vue institutionnel, le pouvoir mayoral en matière d'organisation territoriale du développement urbain est donc affaibli* ». <sup>269</sup> En effet, la charte de la communauté urbaine de Nice précise que « *Le président de la communauté délèguera au maire l'exercice du droit de préemption dans les conditions prévues par la loi. La communauté s'engage à solliciter l'avis conforme de la commune avant toute décision de préemption. La communauté urbaine s'engage à ce que les documents d'urbanisme prévisionnel (POS, PLU, Carte communale) ne soient approuvés qu'avec l'accord du conseil municipal de la commune concernée* ». <sup>270</sup> Elle formalise ainsi les rôles respectifs des maires et du président de la communauté urbaine dans le processus d'élaboration des programmes d'urbanisme. Le droit de préemption qui doit obligatoirement revenir à la communauté urbaine reste dans le « domaine réservé » du maire, par analogie au domaine réservé du Président de la République. Cette pratique intercommunale, en cherchant à préserver le pouvoir décisionnel des maires les rassure et permet de faire avancer la construction de l'institution intercommunale.

On passe ainsi d'une communauté d'agglomération à une communauté urbaine et à une future métropole en une dizaine d'années, réalisant ainsi les souhaits étatiques d'une intercommunalité élargie. « *Ainsi l'institutionnalisation ne résulte pas seulement des entreprises visant à consolider ce que l'histoire a légué et auquel des acteurs sont attachés différenciellement par des intérêts forts et par leur croyance en la permanence de l'acquis. Elle est le produit de luttes et de redéfinitions conflictuelles* ». <sup>271</sup> L'institutionnalisation de l'EPCI génère une dualité permanentement renégociable entre l'instituant et l'institué.

Ces dispositions informelles, sans aucune valeur juridique et codifiées dans les chartes intercommunales participent à la fois à l'auto-organisation des EPCI à fiscalité propre et à la consolidation du pouvoir de décision des maires dans le fonctionnement des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération. La charte intercommunale, comme le mode d'élection des conseillers communautaires au second degré<sup>272</sup> (élection des conseillers communautaires au sein des conseils municipaux), contribue également à renforcer la subordination des EPCI à la commune et rend encore plus difficile leur émancipation politique vis-à-vis de cette dernière. N'étant prévu par aucun texte, le contenu de la charte, tout comme les statuts des EPCI dont l'élaboration laisse une grande liberté aux élus, est libre. Le contexte local, notamment les relations entre les élus, les rapports de force politique en présence reste déterminant. Néanmoins, il semble possible de dégager quelques traits singuliers. Les chartes de fonctionnement rappellent généralement « les valeurs fondatrices de

<sup>268</sup> Extrait de l'entretien avec Christian Iacono, ancien maire de Vence et ancien vice-président de la communauté urbaine de Nice, septembre 2008.

<sup>269</sup> DORMOIS Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, in Le Saout Rémy et Madore François, *Les Effets de l'intercommunalité*, op. cit., p.148.

<sup>270</sup> Charte de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur, document adopté par le conseil des maires, le 17 septembre 2008 et approuvé par le conseil communautaire du 24 septembre 2008.

<sup>271</sup> LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, op. cit., p. 19.

<sup>272</sup> BIAREZ Sylvie, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG, 2000.

la communauté ». Parmi ces valeurs, couramment évoquées par les élus locaux dans leur discours politique et reprises dans les chartes mentionnent, on mentionne, « le respect des souverainetés communales » ou encore « une communauté de destin fondée sur la solidarité ».

En réalité ces « valeurs fondatrices » permettent de réaffirmer le lien indissociable entre la commune et l'EPCI, mais dans ce lien, l'EPCI reste subordonné à la commune en termes de prise de décision. Par exemple, la charte de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA) précise que « *les modalités de prise de décision au sein de la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis sont garantes de l'intérêt général des populations et du respect de l'identité des communes. La reconnaissance d'un intérêt communautaire sera opérée au cas par cas, chaque fois que la mise en œuvre d'une action nouvelle le nécessitera. Elle sera subordonnée, lorsqu'il s'agira de réaliser un équipement communautaire, à l'accord formel de la commune d'implantation* ». <sup>273</sup>

D'autres chartes fixent des objectifs politiques à réaliser tout en cherchant à valoriser leur territoire intercommunal. La charte de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP) rappelle que « *le Pays Moyen, par sa situation, ses spécificités et son dynamisme peut jouer un rôle exemplaire et de premier plan pour un développement harmonieux de la Côte d'Azur. En valorisant la qualité de vie de ses habitants et la qualité de ses paysages tout en apportant à sa population les services et les équipements dont elle a besoin, il peut illustrer le nouveau mode de développement espéré* ». <sup>274</sup>

La charte vise aussi à apporter une légitimité supplémentaire à la structure intercommunale. L'EPCI étant pourvoyeur de ressources financières, les élus communautaires sont amenés à conclure par le biais de la charte un « pacte financier. » Il inclut la question de la répartition des ressources financières entre la communauté et ces communes-membres. Ainsi, la charte peut prévoir comme le mentionne la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire et les critères de sa répartition. Pour les élus communautaires « *la dotation de solidarité communautaire sera l'instrument budgétaire privilégié. Elle servira à soutenir les communes connaissant des situations budgétaires difficiles. C'est l'esprit même de la solidarité présidant aux relations entre l'EPCI et les communes-membres* ». <sup>275</sup>

En réalité, la charte codifie une dimension redistributive de l'intercommunalité perçue par les élus communautaires comme pourvoyeuse de nouvelles ressources financières. Nous verrons dans la deuxième partie comment les maires, dans le travail politique intercommunal, pérennisent le rôle de courtiers des élus locaux à travers « *une fonction d'intermédiation que remplissent, dans des circonstances et des domaines bien précis, certains hommes politiques* ». <sup>276</sup> La charte offre aux élus communautaires la possibilité de reproduire à l'échelle intercommunale le modèle de la régulation croisée dans lequel ils apparaissent comme des intercesseurs des territoires qu'ils représentent, notamment, la commune. Ils apparaissent comme agissant individuellement auprès de l'EPCI pour obtenir des ressources

<sup>273</sup> Charte de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis adoptée en 2001.

<sup>274</sup> Charte de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence adoptée en 2002.

<sup>275</sup> Charte de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, *op. cit.*

<sup>276</sup> SAWICKI Frédéric, « Du parti à l'Assemblée Nationale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », in Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 23.

pour le territoire sur lequel ils sont élus, dans un contexte de concurrence pour l'allocation des subventions<sup>277</sup>.

Contrairement aux communautés d'agglomération et à la communauté urbaine, toutes les communautés de communes étudiées n'ont pas élaboré de chartes intercommunales. Nous pouvons avancer quelques raisons pour expliquer ces différences. Dans un EPCI à fiscalité propre plus grand comme la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine, les maires des petites communes craignent l'hégémonie du maire de la ville-centre. Par le biais du dispositif de la charte intercommunale, ils pensent atténuer son poids, voire « l'affaiblir » tandis que dans une communauté de communes, les rapports de pouvoir sont plus ou moins équilibrés. Nous le voyons à travers une répartition égalitaire du nombre de sièges au conseil communautaire quelle que soit la taille démographique de la commune-membre, comme par exemple la CC des Monts d'Azur où chaque commune-membre dispose de 2 sièges communautaires.

Aujourd'hui, les élus ont conscience de la montée en puissance de l'intercommunalité car selon l'observatoire de l'intercommunalité, « *elle touche tous les domaines de la gestion publique locale, avec des progressions très sensibles dans certains secteurs, à l'image de l'habitat, de la voirie ou de la gestion des déchets ménagers. Retenons aussi que l'action sociale, champ d'intervention traditionnel communal, a également connu un repositionnement au niveau intercommunal significatif : 25% de communautés compétentes en 2001, près de 35% aujourd'hui* ». <sup>278</sup> Face donc à cette montée en puissance de l'intercommunalité, les maires mobilisent d'autres instruments en vue de « domestiquer » la structure intercommunale et de consolider leur pouvoir.

---

<sup>277</sup> DUPUY François, THOENING Jean-Claude, « Le système politico-administratif territorial », *Sociologie de l'administration française*, Paris, Editions Armand Colin, 1983, pp. 106-126.

<sup>278</sup> *Bilan de mandat de l'intercommunalité, 2001-2008*, Assemblée des communautés de France, Observatoire de l'intercommunalité, mars 2008.

## Conclusion

L'étude des différents outils formels et informels mis à la disposition des élus met en évidence l'attitude des maires face à la mise en place d'un EPCI et à sa gestion. Statuts, règlements intérieurs, chartes permettent à l'élus de façonner l'intercommunalité et l'usage stratégique de « l'intérêt communautaire » renforce l'image de leur comportement. De cette analyse de l'auto-organisation politique intercommunale, nous pouvons donc dégager de premières manières d'être et de faire des élus locaux s'affichant bien souvent dans une double attitude :

- Tout d'abord ils ne cessent, surtout dans les petites communes, d'exprimer leur peur de perdre certaines valeurs chères à leurs électeurs comme la « proximité » ou la « qualité de vie », en acceptant l'entrée de leurs communes dans un EPCI plus important. Ils adoptent alors une attitude défensive clamée devant leurs électeurs afin de bien mettre en évidence leur attachement à l'institution de base, à savoir la commune.
- Cependant, incapables de bloquer réellement sur le long terme le processus de regroupement des communes, les maires tentent alors de « domestiquer » l'intercommunalité. Ils réussissent ainsi à s'approprier des instruments d'organisation des EPCI mis à leur disposition. Statuts, chartes, règlements intérieurs deviennent ainsi des outils de contrôle et de défense de leurs intérêts. Ils adoptent alors une attitude réactive, plus offensive car ils défendent les intérêts de leur commune. L'intercommunalité souffrant d'un manque de visibilité, le maire et non le président ou le vice-président d'un EPCI reste aux yeux de l'électeur l'élus de référence.

Loin d'être un frein au pouvoir municipal, vu et vécu dans sa dynamique « traditionnelle », l'organisation interne des EPCI permet aux élus locaux de consolider leur pouvoir et même de l'élargir puisque l'EPCI augmente le périmètre de leur intervention. Mais les maires continuent de jouer un double jeu face à leurs électeurs dans leur défense publique d'une certaine proximité et des intérêts de ceux qui les élisent.

### Chapitre III : La fixation du nombre de délégués au conseil communautaire : un équilibre délicat entre règles formelles et informelles

Le nombre de sièges attribués aux représentants des différentes communes au sein du conseil communautaire peut être fixé :

- soit en fonction de la population de ces dernières. Dans le cas des communautés de communes et d'agglomération, le nombre est fixé par décision des conseils municipaux de chaque commune et soumis ensuite à l'aval du conseil communautaire. Dans le cas des communautés urbaines, on applique l'article L.5215-6 du CGCT.
- Soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des différentes communes-membres. Pour les communautés urbaines, il convient d'attribuer un siège minimum par commune sans dépasser la moitié des sièges pour chacune d'elle.

Cependant l'accord à l'amiable s'avère souvent difficile à établir entre les élus compte tenu des enjeux politiques qui entourent la fixation du nombre de délégués de communes. En effet, « *par le biais du cumul des mandats municipaux et intercommunaux, les membres du conseil communautaire peuvent faire remonter les attentes concrètes de leurs administrés et défendre leurs intérêts* ». <sup>279</sup> A défaut de cet accord politique, le nombre de sièges à répartir entre les communes est fixé en fonction de la population de chaque commune. Afin de tenir compte des équilibres démographiques entre les communes d'une communauté d'agglomération, il est possible d'identifier des strates démographiques et d'attribuer un nombre de délégués prédéterminé pour chaque strate et prévoir que la ville-centre disposera en tout état de cause de 35% du nombre total de sièges. L'absence de contrainte dans la fixation du nombre de délégués implique une diversité de pratiques en ce domaine. L'étude de chaque EPCI des Alpes-Maritimes permettra de mettre en évidence l'importance relative de la contrainte formelle. Nous verrons comment, encore une fois, les élus réussissent à domestiquer l'intercommunalité. **(Section 1)** L'illustration concrète de la fixation des sièges donnera la possibilité de mieux cerner notre angle d'attaque précédent. Nous verrons si cette répartition des sièges consolide ou non les petites communes au sein des EPCI. Ainsi, cette liberté d'action dans les modalités de fixation du nombre de délégués des communes sous-tend des compromis politiques dans la répartition des sièges communautaires. **(Section 2)**

---

<sup>279</sup> GREGORY Marie-Ange, « L'enjeu intercommunal dans la campagne municipale. Le cas de l'agglomération niçoise », *Cahiers de la Méditerranée*, Nice, n°77, décembre 2008, pp. 247-262.

### **Section 1 : La relative importance des contraintes formelles dans la fixation du nombre de délégués de communes**

Laissée à l'appréciation des élus locaux, la taille des conseils communautaires varie selon de nombreux paramètres. En effet, à défaut d'un accord politique, le format des conseils communautaires dépend étroitement de deux variables, en l'occurrence, la population et le nombre de communes qui composent les établissements publics de coopération intercommunale. Ce qu'impose le CGCT, c'est que chaque commune dispose d'au moins un siège au conseil communautaire et qu'aucune commune ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges. La logique représentative des conseils communautaires doit alors composer entre la nécessaire représentation de chaque commune en tant que territoire et admettre dans le même temps une certaine représentativité des poids démographiques des différentes communes. **(A)**

Le nombre de sièges de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut être modifié à la demande, soit du conseil communautaire, soit du conseil municipal d'une commune-membre, à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences de la communauté dans le but d'établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein de l'organe et l'importance de leur population. Cette décision de modification reste subordonnée à l'accord des conseils municipaux. Cette démarche permet ainsi de faire passer la représentation des communes à un nombre supérieur de délégués par commune selon une proportionnalité démographique. La loi laisse donc la liberté aux communes d'opérer une nouvelle répartition des sièges communautaires. Autrement dit, le nombre de sièges détenus par chaque commune n'est pas figé. Chaque maire désirant conserver une autonomie de décision et réinvestir les acquis intercommunaux dans sa commune, la fixation du nombre de conseillers communautaires obéit ainsi à des enjeux de pouvoir avec pour conséquences des pratiques de *statu quo*. **(B)**

#### **A. Le format des conseils communautaires relativement dépendant de la population et du nombre de communes.**

Si la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités réaffirme le principe selon lequel chaque commune dispose d'au moins un siège et qu'aucune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges, elle introduit presque une impossibilité pour les élus de négocier la répartition des sièges communautaires suppléants. Celle-ci se fera « en fonction de la population totale de la communauté », à la représentation proportionnelle et non plus par accord entre les parties. Ces nouvelles règles s'appliqueront en mars 2014 pour les EPCI existants, mais immédiatement en cas de « création ou de modifications de périmètre d'EPCI ».

Néanmoins, il reste qu'aujourd'hui la majorité des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale comprend entre 5 et 108 membres. Aux deux extrêmes, les communautés de communes composées très souvent de communes de moins de 5 000 habitants et comprenant entre 2 et 16 communes comme la CC des Coteaux d'Azur avec 2 communes et la CC des Vallées d'Azur regroupant 16 communes et la CUNCA avec 27 communes et plus de 520 000 habitants. Face à cette disproportion entre territoires et nombre d'élus, il semble intéressant de se pencher sur le taux de représentation des conseillers communautaires par strates démographiques car le département comporte un arrière-pays riche en communes peu peuplées comptant parfois moins de 100 habitants par commune.

Ce premier tableau laisse apparaître une importante représentation en nombre de conseillers titulaires et suppléants dans les petites communes qui dépasse largement celui des trois grandes villes-centres (Nice, Antibes, Grasse) de plus de 50 000 habitants. Nous remarquons ainsi une faiblesse de ces dernières face aux petites communes. Prenons l'exemple de PAP : 18 conseillers titulaires et suppléants pour Grasse face aux 20 conseillers titulaires et suppléants de trois communes de moins de 5 000 habitants.

**Tableau n°4: Nombre de conseillers communautaires selon les strates démographiques (80 communes pour 7 EPCI)**

<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Nombre de titulaires</b>	<b>Nombre de suppléants</b>
<b>Moins de 5 000 habitants, soit 58 communes</b>	123	55
<b>De 5 000 à 10 000 habitants, soit 7 communes</b>	23	17
<b>De 10 000 habitants à 20 000 habitants soit 8 communes</b>	40	21
<b>De 20 000 à 50 000 habitants, soit 4 communes</b>	38	16
<b>Plus de 50 000 habitants, soit 3 communes</b>	68	27

Nous nous sommes penchés sur quelques exemples, quelques cas concrets pour voir si nous constatons des différences d'un EPCI à l'autre.

- CC de Terres de Siagne :
  - Peymeinade - 7 877 habitants - 7 titulaires et 5 suppléants.
  - Le Tignet - 3 101 habitants - 4 titulaires et 3 suppléants.



Nous remarquons qu'avec 40% de la population de Peymeinade, Le Tignet totalise 57% d'élus communautaires par rapport à la ville-centre. En appliquant de façon proportionnelle le nombre d'élus à la population, Le Tignet ne devrait avoir que 3 représentants.

- La CASA :

- La Colle-sur-Loup – 6 697 habitants – 2 titulaires et 2 suppléants.
- Le Rouret – 3 428 habitants – 2 titulaires et 2 suppléants.
- Valbonne – 10 543 habitants – 5 titulaires et 5 suppléants.
- Vallauris – 25 773 habitants – 6 titulaires et 6 suppléants.

Valbonne ne représente que 41% de la population de Vallauris et pourtant elle comptabilise 83% de représentants par rapport à la même ville. Nous constatons la même chose entre la Colle-sur-Loup et le Rouret avec le même nombre de conseillers communautaires alors que le Rouret ne représente qu'un peu plus de 50% de la population de la Colle-sur-Loup.

- La CARF :

- Menton – 28 811 habitants – 14 titulaires et 10 suppléants.
- Beausoleil – 12 775 habitants – 7 titulaires et 3 suppléants.
- Sospel – 2 884 habitants – 4 titulaires et 3 suppléants.

Si la proportion entre population et élus communautaires est respectée entre Menton et Beausoleil, elle ne l'est pas du tout avec Sospel.

Ces quelques exemples mettent bien en évidence le déséquilibre de représentativité entre petites et grandes communes. Nous ne pouvons citer tous les exemples qui confirmeraient notre affirmation mais l'étude approfondie sur le territoire nous prouve l'exactitude de nos propos. Nous pouvons aussi nous pencher sur le nombre de délégués nous basant sur le nombre de communes par EPCI.

**Tableau n° 5 : Nombre de conseillers communautaires selon le nombre de communes par EPCI : 80 communes pour 7 EPCI**

Nombre de communes	Nombre de conseillers communautaires titulaires et suppléants
Moins de 5	19
De 5 à 10	91
De 10 à 15	105
De 15 à 20	108
Plus de 20	108

Ces deux tableaux mettent en évidence une sur-représentation de délégués dans les petits EPCI et dans les petites communes par rapport à l'ensemble des EPCI de tout type. Nous tirons donc de cette observation et de cette constatation les conclusions suivantes.

Tout d'abord, que nous observions les conseils communautaires sous l'angle des strates démographiques ou sous celui du nombre de communes par EPCI, nous constatons, que contrairement aux doléances de certains maires, les communes les plus petites s'avèrent très bien représentées face aux communes les plus grandes. *« En 2009, les délégués des villes-centres représentaient en moyenne 900 habitants contre 400 pour les autres communes, soit un différentiel de un à deux. C'est notamment sur cette distribution qu'a cherché à intervenir le gouvernement dans le cadre du projet de réforme des collectivités territoriales. Dès lors, les effets liés à la révision des modes de désignation des élus communautaires doivent certes être saisis à travers l'introduction du principe du suffrage universel direct mais aussi et surtout à travers l'enjeu que représente la répartition des sièges au sein des intercommunalités ».*<sup>280</sup>

Ensuite, nous appréhendons ainsi beaucoup mieux cet enjeu lié au nombre de sièges qui aujourd'hui, par la sur-représentation des petites communes, leur permet d'obtenir des avantages au sein des EPCI qu'elles redistribuent dans leur commune.

De plus, nous observons aussi combien cette loi applicable en 2014 crée de peurs chez ces dernières qui souvent, comme nous l'avons déjà montré précédemment, tentent de sortir des grands EPCI pour aller vers des communautés de communes où les problématiques convergent et où l'on partage les mêmes préoccupations. Notons l'exemple de la commune de Coaraze qui a décidé de sortir de la CUNCA pour rejoindre la CC des Paillons présidée par Francis Tujague (maire PCF de Contes). Monique Giraud-Lazzari, maire nouvellement élu de Coaraze avait axé sa campagne municipale de 2008 sur une sortie de sa commune de la CUNCA. Notons encore l'exemple de la CC de Terres de Siagne qui n'accepte pas la proposition du préfet d'une grande intercommunalité, estimant voir disparaître une certaine vision du vivre ensemble.

Enfin, ces petites communes jouent souvent la carte de la solidarité et réussissent grâce à cette dernière à bloquer certains projets communautaires émanant de communes plus grandes. A la CARF, par exemple, les petites communes comme Beausoleil, Castillon et Sospel se sont opposées à la ville-centre, Menton et ont bloqué ainsi l'adhésion à la CUNCA. Le format des conseils communautaires présente un enjeu politique car il permet aux petites communes de peser sur le processus décisionnel intercommunal.

Ainsi le format du conseil communautaire de PAP est un exemple illustratif de cette situation dans laquelle les petites communes d'Auribeau-sur-Siagne (UMP), de La Roquette-sur-Siagne (UMP) et de Mouans-Sartoux (Europe Ecologie-Les verts affilié au PS) ont fait échec à plusieurs reprises aux projets d'élargissement du périmètre intercommunal initiés par la ville-centre Grasse, vers le Moyen et Haut Pays grassois. Se joue ici la conservation du pouvoir décisionnel municipal. A ce jour, les communautés de communes parfois petites en termes de population réussissent encore à sauvegarder une certaine autonomie quant à leur choix de vie. Le projet de regroupement de 29 communes de l'ouest du département préconisé par le préfet indigne André Aschieri. *« Dans ce futur schéma, nous disposerons seulement de trois conseillers communautaires sur quatre-vingt-dix. Autant dire qu'ils pourront transférer*

---

<sup>280</sup> LE SAOUT Rémy, « La question des délégués communautaires dans la réforme des collectivités territoriales : des effets *à priori* modestes », in *Pouvoirs locaux*, n°88, mars 2011, p. 118.

*toutes les prérogatives qu'ils souhaitent à de grands groupes ! Tout ce que nous avons construit depuis plus de trente ans, toutes ces richesses, risquent de disparaître ».*<sup>281</sup>

André Aschieri défend un territoire où les élus revendiquent, soutenus par la population, un style de vie qui refuse la construction à outrance de logements, la conservation de certains services municipaux comme la régie municipale de l'eau. Une intercommunalité trop importante symbolise non seulement une perte d'identité mais aussi une perte de pouvoir décisionnel pour un maire qui entend encore diriger sa ville et refuse de se voir attribuer le rôle de « greffier de l'état civil » comme le soulignait Jacques Varrone, maire d'Auribeau-sur-Siagne lors de notre entretien. Cette peur s'assimile quelque peu à la peur d'une Union Européenne trop grande, à celle de la mondialisation, à cette réticence très humaine de se voir « dépassé », de ne plus influencer sur le cours des événements. Mais c'est aussi une perte de pouvoir politique. André Aschieri aurait-il pu gagner sa bataille du non élargissement de PAP dans une intercommunalité bien plus grande ? Convaincre 2 maires sur 5 reste relativement aisé mais affronter un grand nombre de communes, tenter de les convaincre devient un parcours du combattant bien plus difficile, voire impensable.

La question du nombre de sièges au sein des conseils communautaires est soulevée de façon récurrente. Par exemple, Jean-Pierre Leleux à PAP ne cesse de se plaindre du nombre de conseillers communautaires trop faible selon lui par rapport à la population grasseoise. Le nombre de sièges au sein des conseils communautaires représente donc un enjeu politique important sur lequel il semble opportun de se pencher. Avec plus de sièges, Jean-Pierre Leleux imposerait plus facilement ses choix, la ville de Grasse pèserait de façon plus imposante dans la balance du pouvoir décisionnel intercommunal.

#### **B. Les enjeux politiques du *statut quo* sur le nombre de conseillers communautaires**

Toute nouvelle répartition de sièges communautaires implique des modifications statutaires. Le renouvellement des conseils municipaux intervenu en 2008 entraîne la mise en place de nouveaux organes délibérants communautaires. A l'issue des élections municipales, les établissements publics de coopération intercommunale déjà constitués préfèrent reconduire le nombre de conseillers communautaires pour maintenir l'équilibre des forces politiques au sein des conseils communautaires. Pourtant, l'évolution démographique de certaines communes-membres rendrait possible une nouvelle configuration politique communautaire. Nous verrons plus loin que le maintien en l'état du nombre de conseillers communautaires est un élément de négociation dans la conquête de la présidence de l'exécutif intercommunal.

Si certaines communautés tiennent compte des incidences possibles de l'évolution démographique sur le nombre de délégués de communes au sein des conseils communautaires, d'autres maintiennent par contre une sorte de *statut quo* en ce domaine. Aucun plafond à l'effectif du conseil communautaire des communautés n'est fixé par le législateur, contrairement en à ce qu'il en est pour les intercommunalités urbaines, en l'occurrence les communautés urbaines.<sup>282</sup> En s'appuyant sur cette disposition législative, les élus communautaires peuvent donc revoir le nombre de délégués de communes dans deux

---

<sup>281</sup> Extrait des propos tenus par André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux et conseiller communautaire de PAP lors d'une réunion publique du 3 octobre 2011 à Mouans-Sartoux.

<sup>282</sup> L'article L. 5214-7 du Code général des collectivités territoriales.

principaux cas : l'augmentation du nombre de communes adhérant à la communauté et un recensement général ou complémentaire dont « *les résultats ont des conséquences différentes sur la représentation des communes au sein des conseils communautaires* ». <sup>283</sup>

Or pendant la mandature intercommunale commencée après les élections municipales de mars 2008, des éléments susceptibles de modifier le nombre de délégués de communes, comme le transfert des compétences, l'augmentation de la population d'une ou de plusieurs communes, l'élargissement du périmètre communautaire se sont produits sans qu'il y ait d'incidences dans la composition des conseils communautaires qui donne toujours lieu à de difficiles négociations <sup>284</sup> entre les élus communautaires. Les propos du maire de la commune de Carros, ex-commune membre de la communauté de communes des Coteaux d'Azur sont emblématiques de cette situation :

*« Vous savez, je me retrouve minoritaire avec des délégués des communes de Gattières et du Broc, car une commune à elle seule ne peut pas être majoritaire dans l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. La ville de Carros, alors qu'en termes démographiques, elle est la plus importante, n'a que 6 délégués de communes, les communes de Gattières et Le Broc détiennent respectivement 10 et 7 délégués de communes. Je pense que c'est une configuration de répartition qu'il faudrait revoir à court, moyen et long terme ».* <sup>285</sup>

Il convient de relever que la fixation du nombre de délégués de communes au sein du conseil communautaire de la communauté de communes des Coteaux d'Azur, ne s'est pas opérée sur une base démographique, mais sur la base d'un compromis politique entre les élus :

*« Dès la création de notre communauté de communes, nous voulions donner l'image d'une communauté qui se construisait en respectant les communes les plus petites ».* <sup>286</sup>

Aux Coteaux d'Azur, communauté de communes comprenant trois communes, les deux maires des deux plus petites avaient obtenu, après négociations, une place prépondérante au conseil communautaire. La commune de Carros, déficitaire en conseillers communautaires et n'ayant pas réussi à concrétiser la présidence tournante de l'exécutif intercommunal partait à la CUNCA en 2009. Derrière ce conflit sur la répartition des sièges entre les communes-membres de la CC des Coteaux d'Azur, se cache une alliance de deux communes de même appartenance politique (Gattières et Le Broc sont deux villes avec deux maires communistes) face à un maire PS. Bien qu'étant la commune qui contribue de façon importante en termes de ressources fiscales au budget communautaire, le maire de Carros se sent marginalisé face à une solidarité partisane de ses pairs. Face à cette situation de rapports de forces politiques qui lui semble défavorable, il décide alors de rejoindre la CUNCA.

Le maire de Carros y est certainement minoritaire en nombre de délégués communautaires mais il réussit à obtenir plus d'avantages financiers à la CUNCA qu'il n'en

<sup>283</sup> BAGHESTANI-PERREY L. et VERPEAUX M., *La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés*, Annuaire 2000 des collectivités locales, Edition CNRS, p. 942.

<sup>284</sup> ROUAULT M. Chr., *Création et transformation des établissements publics de coopération intercommunale, désignation et installation des délégués de communes*, Les éditions Dalloz, Paris, 2003, 352 p.

<sup>285</sup> Extrait d'entretien réalisé avec le maire de la commune de Carros en mars 2007.

<sup>286</sup> *Ibidem*.

obtenait aux Coteaux d'Azur. Peut-on comparer le budget de la CUNCA à celui des Coteaux d'Azur ? Nous ne le pensons pas. Trois communes comme celles de Carros, Gattières et Le Broc réussissent à mutualiser les services mais se voient limitées en investissements. D'autre part, elles peuvent refuser des plans d'urbanisation ou d'industrialisation de terres agricoles. Le projet d'éco-vallée de Christian Estrosi, maire de Nice, porté par la CUNCA ne soulève pas que des adhésions. Les enjeux agricoles, pastoraux s'opposent aux projets plus « futuristes » et les petites communes de la vallée du Var refusent de sacrifier paysages et art de vivre au nom de l'urbanisation ou de réalisation d'infrastructures avec son corollaire d'augmentation de trafics routiers. Des raisons politiques et financières ont sans doute orienté le choix du maire de Carros d'adhérer à une intercommunalité plus grande.

Dans la construction des établissements publics de coopération à fiscalité propre, les élus locaux ont toujours été « effrayés » par une supposée hégémonie démographique et politique des villes-centres. Carros étant la commune la plus importante en termes démographiques, plus de 10 000 habitants, il était donc question de donner des garanties de respect d'une certaine « souveraineté » municipale aux deux autres petites communes (Le Broc - 1 269 habitants et Gattières - 4 093 habitants). Mais *« une loi qui ne respecterait pas le principe général de proportionnalité basée sur la démographie communale et qui donnerait la primauté aux accords locaux dans la répartition des sièges au sein des assemblées intercommunales ne serait pas conforme à l'article 34 de la Constitution. Légitimées par cet argument de droit, les modifications proposées présentent selon le gouvernement l'avantage de rééquilibrer les représentations locales en faveur des villes-centres »*.<sup>287</sup> La recherche permanente de la représentation équitable de chaque commune au sein des conseils communautaires est une demande récurrente dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, surtout dans les communautés où les villes centres sont sous-représentées :

*« Je demanderai à nos collègues du conseil communautaire que nous ouvrirons un jour le débat sur la place de certaines communes au sein des structures intercommunales. La ville de Grasse doit être au cœur de cette réflexion. Nous avons un nombre de conseillers communautaires qui n'est pas proportionnel à la taille de la population qui, aujourd'hui, est de plus de 50 000 habitants. Donc je me pose des questions comme certains d'entre vous »*.<sup>288</sup>

Lors des différentes tentatives de modification du périmètre de la communauté d'agglomération de Pôle Azur Provence pour permettre l'adhésion des communes du canton de Saint-Auban, l'une des craintes manifestées par certains élus communautaires était liée à la problématique du nombre de délégués qui composeraient le nouveau conseil communautaire. Un élargissement de cet établissement public de coopération intercommunale modifierait le nombre de délégués de communes et par conséquent, la configuration politique communautaire susceptible d'influer sur la prise de décision :

*« Si nous regardons l'ouest du département des Alpes-Maritimes, c'est une bande côtière, un Moyen Pays et un Haut Pays. Les problématiques et les intérêts de ces trois parties sont différents. Il faut que nous sachions trouver des moyens de travailler ensemble de manière complémentaire. Mais il ne faut surtout pas que le poids des*

<sup>287</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, p. 119.

<sup>288</sup> Extrait du discours de Jean-Pierre Leleux, sénateur-maire de la ville de Grasse et président de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), lors de l'installation du conseil communautaire en avril 2008.

*populations qui est sur la côte puisse interférer dans le cadre d'une grande entité sur les choix qui seraient dans la partie la moins peuplée, la partie la plus naturelle. Chacun doit décider pour sa partie de territoire de ce qui est le mieux pour lui. Nous mettre ensemble, cela aurait été trop précipité, sans discussion. Il y aurait eu un risque pour les uns ou les autres. Peut-être un risque pour la partie la plus peuplée si dans la représentation, on avait donné un poids beaucoup plus important au territoire si bien que ce sont les élus représentant le territoire qui décideraient auprès des populations qui ne le sont pas. Je pense aux élus des communes les moins peuplées de la haute partie du territoire. A l'inverse, les élus et les communes les moins peuplées auraient pu subir aussi le poids des populations qui se serait exercé sur leur territoire et qui aurait décidé pour leur territoire. Je crois que l'organisation qui s'est mise en place, la communauté de communes pour le haut pays grassois qui va travailler avec notre communauté d'agglomération dans le cadre d'un esprit de pays, dans le cadre d'un parc naturel régional est une meilleure solution. Quand on discute avec les élus de ces communes, ils disent heureusement que nous n'avons pas cet élargissement. Il faudrait dans l'intercommunalité se demander quelle devrait être la part de décision réservée aux territoires et celle réservée à la population ».*<sup>289</sup>

Cette prise de position rejoint celle de Victor Daon, ancien maire de La Roquette-sur-Siagne et ancien vice-président de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence :

*« Ce sont des positions que j'ai toujours défendues. Aujourd'hui, nous n'avons pas de schéma de cohérence territoriale, le SCOT. Ma commune ne dispose pas pour le moment d'un plan local d'urbanisme. Il n'y a pas une représentativité logique des EPCI. Si on applique la loi, la plus grande commune a 49% des voix, aujourd'hui, ce n'est pas le cas au niveau de Pôle Azur Provence. On a fait le comptage des voix par rapport à la population. Notre commune peut se faire entendre, même en tant que commune de 5 000 habitants. S'il y avait eu un élargissement, les nouvelles communes auraient demandé un nouveau partage des voix relatif à la loi : c'est la plus grande qui aurait plus de voix. A partir du moment où on n'a pas de SCOT et que les communes ne disposent pas de PLU actuellement, les nouvelles communes auraient demandé de faire un SCOT de la communauté d'agglomération qui s'imposerait à nos communes qui n'ont pas encore élaboré leur PLU ».*<sup>290</sup>

Ces propos laissent bien apparaître cette peur récurrente de la petite commune face à la plus peuplée. La peur de Victor Daon, tout comme celle de Jacques Varrone, réside dans le fait de perdre la gestion du sol de leur commune. Par exemple, les petites communes de PAP, de Terres de Siagne refusent les logements sociaux, continuent de privilégier les administrés aisés qui leur garantissent d'intéressantes retombées économiques et auxquels elles garantissent un cadre de vie de qualité. Se regrouper entre petites communes permet de gérer le territoire selon un point de vue très divergent de celui des grandes agglomérations, qui, saturées en matière d'occupation des sols, tentent de s'étendre sur les communes environnantes.

Au-delà de la problématique du nombre de délégués de communes qui constitue l'un des éléments de la politisation de l'arène intercommunale, le jeu politique communautaire est

<sup>289</sup> Extrait de l'entretien réalisé le 24 mars 2007 avec Monsieur Jacques Varonne, maire de la commune d'Auribeau-sur-Siagne, et vice-président de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence.

<sup>290</sup> Extrait de l'entretien avec Victor Daon, ancien maire de La Roquette-sur-Siagne, réalisé le 13 décembre 2007. Il est battu aux élections municipales de mars 2008 par André Roatta.

à la fois soumis à des logiques partisans<sup>291</sup>, du fait des élus communautaires de même sensibilité politique qui se mettent ensemble pour défendre une position politique au moment de la prise de décision communautaire et à des logiques trans-partisanes<sup>292</sup> dans l'affirmation de certaines prises de position. En effet, le premier cas de figure, concernant la communauté de communes des Coteaux d'Azur, composée depuis sa création en 1998 de trois communes de sensibilité de gauche dont deux maires apparentés communistes et un maire socialiste semble illustrer cette situation partisane. Pour le maire socialiste, Antoine Damiani, « la solidarité communiste », pour reprendre sa propre expression a largement joué dans le maintien du *statut quo* en matière de révision du nombre de sièges du conseil communautaire :

*« Les petites communes sont respectées dans la répartition des sièges. Seule la commune de Carros n'est pas majoritaire puisque la loi nous l'interdit. Les communes de Gattières et le Broc ont joué la solidarité communiste car ils ont voté contre ma proposition de présidence tournante de la communauté de communes ».*<sup>293</sup>

Au sein de la CC des Coteaux d'Azur, Antoine Damiani se pose en victime de l'alliance de deux communes gérées par deux maires communistes (Gattières et Le Broc). Il semble jouer le rôle d'une opposition face à une majorité communautaire communiste. Si l'appartenance politique paraît être érigée en modalité de gouvernance au sein du conseil communautaire de la communauté de communes des Coteaux d'Azur, les élus communautaires de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence transcendent par contre les clivages politiques pour s'opposer à un projet d'élargissement du périmètre intercommunal qui a sans aucun doute des effets sur la composition politique du conseil communautaire. Trois villes dont deux communes gérées par des maires UMP (Auribeau-sur-Siagne et La Roquette-sur-Siagne) et une commune gérée par un maire écologiste (Mouans-Sartoux) sur les cinq communes qui composent cet établissement public de coopération intercommunale ont voté contre toutes les délibérations d'adhésion de nouvelles communes entre 2004 et 2005. Il y a eu en effet trois tentatives d'élargissement du périmètre communautaire de Pôle Azur Provence qui ont échoué. A la première initiative de modification du périmètre par le président de cet EPCI, le 9 juillet 2004, le conseil communautaire a opposé un refus catégorique. Elle concernait l'adhésion des communes du Cannet-Rocheville, Mougins, Mandelieu-La Napoule, Peymeinade et le Tignet. Ensuite, le 17 septembre 2004, le président de PAP soumet encore son projet d'adhésion d'une de ces communes, en l'occurrence la commune de Peymeinade. Pour la deuxième fois, le conseil communautaire s'y oppose. Le 26 août 2005, dernière tentative du président de PAP pour faire adhérer cinq communes du canton de Saint-Vallier. Comme les précédentes, celle-ci est un échec.

Les trois tentatives d'élargissement du périmètre intercommunal de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence traduisent toute la difficulté des élus à dégager un consensus quand il s'agit de questions aux enjeux politiques qui peuvent affecter le pouvoir

<sup>291</sup> BRIQUET Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice du métier politique », *Politix*, n°28, 1994, pp.16-26.

<sup>292</sup> SAVARY Gilles, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, volume 16, n°1, 1998, pp.107-140.

<sup>293</sup> Extrait de l'entretien avec Antoine Damiani, maire de Carros, vice-président de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur, mars 2007.

décisionnel des uns et des autres. Pour certains conseillers communautaires de PAP, notamment les maires-vice-présidents comme André Aschieri, maire de la commune de Mouans-Sartoux, de Jacques Varonne, maire d'Auribeau-Sur-Siagne, ou de Victor Daon<sup>294</sup>, ancien maire de la Roquette-sur-Siagne, l'adhésion de nouvelles communes à Pôle Azur Provence modifierait la répartition des sièges de délégués de communes :

*« Pour nous, ce n'était pas un rejet de la commune de Peymeinade qui souhaitait adhérer à Pôle Azur Provence. On pensait que cela ferait 4 ou 5 voix de plus pour les partisans de l'élargissement du périmètre intercommunal de PAP. Cette nouvelle répartition des sièges aurait pour conséquence l'absorption de la communauté d'agglomération par les communes du Cannet-Rocheville, Mandelieu-La Napoule et Mougins. Ces communes sont démographiquement plus importantes que certaines communes de notre agglomération ».*<sup>295</sup>

En fait, tout nouvel élargissement d'un EPCI à fiscalité propre entraîne obligatoirement une redistribution des postes de mandats intercommunaux et une modification des statuts. Les maires-vice-présidents craignent que l'adhésion de nouvelles communes à cet EPCI ait des incidences sur la répartition du pouvoir intercommunal. La posture adoptée par les élus communautaires dans le maintien en l'état du nombre de délégués des communes est la recherche d'un équilibre des forces politiques au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La répartition des sièges communautaires, faisant l'objet de négociations entre élus, ne cherche qu'à renforcer cet équilibre des forces politiques.

Lors de la constitution d'un EPCI, au-delà de la volonté des communes « d'unir leur destin », il s'agit d'arriver à un état de fait qui satisfasse chaque partie, où chacun sente qu'il pèse dans la balance. On recherche donc un certain équilibre des forces politiques en liste. Elargir l'EPCI signifie remettre à plat les équilibres établis, renégocier le nombre de délégués. Cela représente une remise en question des élus. La stabilité importante des conseils municipaux crée, une fois le consensus fixé, une stabilité au sein du conseil communautaire. Mais cette dernière se voit ébranlée non seulement face à un élargissement de l'EPCI, mais aussi face à un changement de municipalité.

Cette résistance de certains élus communautaires à l'élargissement des périmètres des EPCI à fiscalité propre vient tout autant de craintes de perdre une partie de leur pouvoir intercommunal que de l'inquiétude de voir se constituer autour des partisans d'une extension intercommunale, un pôle politique communautaire dominant à la tête duquel se trouverait le président de l'exécutif intercommunal. L'extension du périmètre de la communauté, s'il entraîne une modification de règles de jeu entre élus communautaires, pourrait surtout consolider le pouvoir intercommunal du président de la communauté et étendre ainsi son champ d'action politique.

---

<sup>294</sup> Victor Daon, maire UMP a été battu par André Roatta, un autre candidat UMP lors des élections municipales de mars 2008.

<sup>295</sup> Extrait de l'entretien avec André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, conseiller général PACA, réalisé le 25 mars 2007.



## Section 2 : Des illustrations concrètes de la répartition des sièges communautaires : une pluralité de pratiques politiques soumises aux compromis entre élus

*« Les principes de répartition des sièges attribués à chaque commune au sein des conseils sont relativement souples. Si le droit précise que chaque commune doit disposer d'au moins un siège et qu'aucune d'entre elles ne peut en compter à elle seule plus de la moitié, les élus des communautés de communes et des communautés d'agglomération, soit presque la totalité (99%) des établissements publics de coopération intercommunale français, sont libres de fixer entre eux les règles de représentation. Dès lors, un peu moins de la moitié des EPCI (44%) désigne ses délégués en tenant compte exclusivement du poids démographique des communes. Un tiers (33%) répartit ses représentants communaux en mixant un nombre minimal de délégués par commune avec une représentation proportionnelle à la démographie. Enfin, une dernière option plus faiblement retenue (15%) se distingue : un même nombre de délégués par commune »<sup>296</sup>*

Nous voulons ici nous pencher sur la palette de pratiques dont les élus communautaires disposent pour procéder à la composition de leur conseil communautaire. L'observation au cas par cas permet de mettre en relief différentes pratiques d'attribution des sièges. On remarque ainsi des EPCI dans les communautés de communes qui appliquent la stricte répartition et d'autres qui adoptent un système mixte de distribution de sièges de délégués communautaires **(A)**. Contrairement aux pratiques de partage des sièges des élus de cette première catégorie d'EPCI, d'autres élus privilégient celles qui cherchent à atténuer le poids démographique des villes-centres et à limiter ainsi une certaine hégémonie politique de l'exécutif intercommunal **(B)**. Ces pratiques traduisent des enjeux de pouvoir où les villes-centres se voient presque « perdantes » en termes de détention de sièges communautaires **(C)**.

---

<sup>296</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, p. 117.

### A. Les communautés de communes : une palette variée de répartition de sièges

Certains établissements publics de coopération intercommunale font un choix politique de représentation égalitaire des délégués de communes au sein de leurs conseils communautaires. Pourtant, aucune disposition législative intercommunale ne les soumet à cette obligation d'attribution égalitaire des postes communautaires. Ainsi un même nombre de sièges est attribué à chaque commune membre de l'EPCI indépendamment de la taille de sa population. Cette répartition de sièges de délégués communautaires se fait, certes, sur la base d'un accord amiable entre élus comme le stipule l'article L.5214-7, « *la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté de communes se fait, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux, soit en fonction de la population* », mais elle laisse aux élus la possibilité de construire la composition politique de l'organe délibérant.

Les élus, après les élections municipales de mars 2008, qui font le choix de la répartition stricte des sièges entre communes sont animés par le souci d'éviter la sous-représentation ou la sur-représentation des communes membres. L'un des exemples qui met en évidence cette répartition égalitaire des sièges communautaires entre les communes est la communauté de communes de Monts d'Azur, composée de quatorze communes. Chaque commune dispose sans tenir compte de la taille de la population de deux sièges de délégués de communes, soit au total 28 conseillers communautaires.

Pour Michèle Olivier, maire de la commune d'Andon et présidente de la communauté de communes des Monts d'Azur, cette expérience de répartition égalitaire des sièges de conseillers communautaires qui a fonctionné sous la mandature intercommunale précédente, et reconduite après les élections municipales de 2008, a l'avantage d'équilibrer les rapports de forces politiques au sein du conseil communautaire :

*« Nous sommes deux conseillers communautaires par commune. Les décisions sont presque toutes prises à l'unanimité. On arrive à être tous d'accord sur la gestion de notre communauté de communes. Ainsi, des élus communautaires ne peuvent imposer leur décision à une autre commune ».*<sup>297</sup>

La détention égalitaire du nombre de sièges communautaires par commune avait été la condition posée par les maires pour adhérer à une intercommunalité. Chaque maire ne voulait pas se sentir en minorité dans la prise de décision communautaire. La répartition égalitaire des sièges obligeait donc les maires à entrer dans une logique de prise de décision à l'unanimité. Michèle Olivier qui préside la CC des Monts d'Azur depuis sa création en 2000 n'a pas voulu prendre le risque de remettre en cause ce partage de sièges. Préserver son mandat de président passait par la reconduction de la pratique précédente d'attribution des sièges communautaires. Lors des élections municipales de 2008, les candidats dans leurs réunions publiques<sup>298</sup> au sujet de l'intercommunalité ont défendu de maintenir en l'état le nombre actuel de conseillers communautaires. En défendant le *statut quo* communautaire, les maires veulent offrir des gages d'une certaine autonomie de leurs communes auprès de leurs

---

<sup>297</sup> Extrait de l'entretien réalisé le 15 avril 2007 avec Madame Michèle Olivier, maire de la commune d'Andon et présidente de la communauté de communes des Monts d'Azur.

<sup>298</sup> Réunions publiques de Jacques Ballestra, candidat à la mairie d'Escagnolles, février 2008 ; de Thierry Gueguen candidat à la mairie de Séranon, janvier 2008...Ces candidats défendent le nombre de sièges communautaires précédent qu'ils veulent maintenir.

électeurs au sein de la CC des Monts d'Azur. Cependant, d'autres élus adoptent un système mixte de répartition des sièges.

Ainsi, après les élections municipales de 2008, des élus ont adopté, dans certaines communautés de communes, un système mixte de répartition de sièges qui consiste à accorder au préalable un nombre minimum de sièges communautaires par commune avant d'appliquer une stricte règle d'attribution proportionnelle à la population de la commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette pratique implique donc au préalable un accord politique entre les élus pour attribuer un nombre minimum de sièges par commune et le reste des sièges attribués en fonction de la taille démographique de chaque commune membre. Par exemple, les élus de la communauté de communes des Terres de Siagne<sup>299</sup>, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2009, à travers l'article 6 des statuts qu'ils ont élaborés, font le choix de ce système mixte de répartition des sièges communautaires. Ce mode de répartition a pour but d'atténuer l'importance démographique des communes les plus importantes et de fait, accentue les différentiels de « représentativité » des conseillers communautaires.

Le système mixte de répartition des sièges de délégués de communes, l'une des « inventions » des élus qui permet la combinaison de l'attribution d'un nombre minimal de conseillers communautaires par commune et la répartition proportionnelle à la population, et dans une moindre mesure, l'attribution des sièges en fonction des strates démographiques, est le plus courant dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département des Alpes-Maritimes car seule la CC des Monts d'Azur a adopté un système de répartition égalitaire de sièges communautaires. Le système mixte de répartition des sièges dans les communautés a l'avantage de permettre à chaque commune de disposer d'au moins un siège et d'amoindrir le poids des villes-centres dans les conseils communautaires. Cependant un seul critère d'attribution de sièges communautaires ne fait pas le consensus entre les élus. Ce choix peut aussi cacher d'autres réalités.

Si le choix de la répartition égalitaire des sièges communautaires au sein de la CC des Monts d'Azur vise à mettre sur un pied d'égalité les élus communautaires dans la prise de décision, celui des élus de la CC de Terres de Siagne semble s'inscrire dans une logique politique. Initiateur de ce regroupement intercommunal, Maxime Coulet, conseiller général et maire UMP d'une petite commune (Saint-Cézaire-sur-Siagne - 3 575 habitants) ne veut pas voir son pouvoir intercommunal diminué par une commune moyenne (Peymeinade – 7 844 habitants) détenue par un maire nouvellement élu en 2008, plutôt situé à gauche (Françoise Brousteau, soutenue par André Aschieri, maire Vert et Ecologiste de Mouans-Sartoux). En fait, si les maires attribuaient les sièges communautaires sur le seul critère démographique, la commune de Peymeinade en détiendrait plus dans une communauté de communes composée de 5 communes dirigées par des maires UMP. Une solidarité partisane UMP se joue là-aussi pour affaiblir un « partenaire intercommunal » de l'autre bord politique. Mais au-delà de cette solidarité partisane, chaque maire UMP cherche aussi par le mécanisme de la répartition mixte de sièges communautaires à détenir un certain pouvoir de décision au sein de l'assemblée intercommunale.

---

<sup>299</sup> La communauté de communes des Terres de Siagne a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le conseil communautaire compte 25 conseillers communautaires titulaires et 18 conseillers communautaires suppléants selon la répartition par commune, définie à l'article 6 des statuts.

## B. L'atténuation des logiques démographiques dans la répartition des sièges communautaires

Dans certains EPCI à fiscalité propre, les élus cherchent à tenir compte de la taille respective des communes-membres parmi les modalités pratiques de répartition des sièges de délégués de communes, ce qui permet d'éviter d'interminables négociations, sources de tensions politiques. Mais si les élus prennent en compte la population des communes pour leur attribuer des sièges, ils vont s'inspirer des modalités de répartition par strates démographiques des communautés urbaines<sup>300</sup> pour bâtir leurs propres strates démographiques.

Autrement dit, si les articles L. 5214-7 et L. 5219-3 du code général des collectivités territoriales stipulent que, pour la communauté de communes et la communauté d'agglomération, « le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire sont déterminés, soit par accord amiable des conseils municipaux des communes membres, soit en fonction de la population par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création du groupement », ils ne donnent, cependant, aucune indication sur les différentes strates démographiques, comme dans le cas d'une communauté urbaine, permettant la fixation du nombre et les modalités de répartition des sièges de délégués de communes. C'est ainsi que les élus d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération vont s'inspirer des modalités de répartition des sièges communautaires à partir du tableau de strates démographiques conçu par le législateur pour une communauté urbaine (Tableau n°6). La loi ne fait pas du tout cas de la répartition des sièges au sein des communautés de communes et d'agglomération par strates démographiques, contrairement à une communauté urbaine. Le silence de la loi permet ainsi aux élus de construire la taille de leur assemblée intercommunale.

Tableau n°6 : Le nombre de membres du conseil de communauté d'une communauté urbaine

Nombres de communes	Population municipale de l'agglomération			
	200 000 au plus	200 000 à 600 000	600 000 à 1 000 000	Plus de 1 000 000
20 au plus	50	80	90	120
De 21 à 50	70	90	120	140
Plus de 50	90	120	140	155

Source : Code général des collectivités territoriales (CGCT), p. 765

Ce tableau qui sert normalement aux élus des communes d'une communauté urbaine selon l'article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales à fixer le nombre des délégués de communes et à procéder ensuite à leur répartition va être utilisé par d'autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de toute autre nature, en l'occurrence, la communauté d'agglomération et dans une moindre mesure la communauté de communes, pour fixer des strates démographiques d'attribution des sièges.

<sup>300</sup> Article L. 5215-6 du CGCT.

Ces strates démographiques sont arrêtées d'un commun accord des maires indépendamment de la taille de la population de chaque commune-membre de l'EPCI à fiscalité propre. La représentativité d'un délégué communautaire va donc varier selon ces strates démographiques « créées » par les élus eux-mêmes. Mais la répartition des sièges de délégués de communes ne se fait pas véritablement en fonction de la taille respective des communes-membres. La pratique consistant à attribuer un nombre « raisonnable » de sièges aux communes de taille démographique importante et un nombre minimum de sièges aux petites communes avec le souci de ne pas rendre « ingouvernable » le conseil communautaire par un nombre pléthorique de délégués de communes. En fait, les considérations politiques en termes de gouvernance politique de l'EPCI à fiscalité propre occupent une place non moins importante dans la composition de certains organes délibérants communautaires. Les propos du maire de la commune de Gourdon (379 habitants), commune membre de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis, traduisent cette pratique à l'œuvre dans certains EPCI à fiscalité propre :

*« Si on voulait faire une répartition en tenant compte de la taille de chaque commune membre de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA), on serait à une centaine de conseillers communautaires. La conséquence, c'est que notre communauté d'agglomération deviendrait ingérable. On a mis un ratio pour les communes de moins de 2 500 à 3 500 habitants. On a une commune comme Bar/Loup qui, avec son nombre d'habitants, a un conseiller communautaire en plus parce qu'elle a une grande usine sur son territoire avec une taxe professionnelle importante. Elle a un enjeu important pour la CASA. Pour les communes de moins de 2 500 habitants, la commune dispose d'un conseiller communautaire et d'un suppléant. La ville d'Antibes qui a plus de la moitié des habitants de la CASA se retrouve avec un tiers de conseillers communautaires au sein de notre structure intercommunale ».*<sup>301</sup>

En effet, La société Mane est implantée sur la commune de Bar-sur-Loup depuis 1871. C'est une entreprise patrimoniale qui porte le même nom que son fondateur. Elle est spécialisée dans la production d'arômes et de matières premières pour l'aromatique et la parfumerie. Mane, Société anonyme (SA) réalise un chiffre d'affaires de 288 millions d'euros et occupe la 7<sup>ème</sup> place mondiale dans l'aromatique. Dans la pratique de répartition des sièges communautaires, les élus prennent aussi en compte aussi des éléments économiques, strictement relatifs à chaque commune comme par exemple le potentiel fiscal<sup>302</sup> de la commune d'origine des délégués communautaires.

Le Bar-sur-Loup, commune membre de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA) de 2 543 habitants, est un exemple de cette inégalité de détention de sièges, liée à une certaine richesse fiscale communale. Cette petite commune par le nombre de ses habitants détient autant de sièges que la commune de La Colle-sur-Loup (6 697 habitants) qui représente 2,6 fois la population de Bar-sur-Loup. Cette différence entre population et sièges entre les deux communes membres de la CASA s'expliquerait par la présence de l'usine

<sup>301</sup> Extrait de l'entretien réalisé le 15 août 2007 avec Eric Mèle, maire de Gourdon, vice-président de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis.

<sup>302</sup> Selon l'article L. 2334-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le potentiel fiscal des collectivités locales est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Il est obtenu en appliquant aux bases d'imposition aux quatre taxes directes locales (la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti, l'ancienne taxe professionnelle remplacée par la contribution économique territoriale) les taux nationaux d'imposition à chacune de ces taxes.

Mane sur le territoire de Bar-sur-Loup depuis 1871. Les retombées financières pour la communauté d'agglomération qui perçoit la taxe professionnelle unique (TPU), remplacée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par une nouvelle modalité fiscale, en l'occurrence la contribution économique territoriale (CET) en lieu et place de la commune sont importantes. Mais, la prise en compte de la donne économique dans la répartition des sièges de délégués de communes n'est pas une pratique généralisée par les élus. Il convient donc de relativiser l'importance de cette variable financière. Car si tel était le cas, des villes-centres des EPCI à fiscalité propre, par exemple Grasse, ville industrielle par excellence, avec un fort potentiel fiscal par rapport aux autres communes-membres de Pôle Azur Provence aurait détenu plus de 9 sièges, voire plus de la moitié des sièges communautaires. En d'autres termes, la loi laisse donc la liberté aux maires d'organiser la distribution des sièges communautaires. La prise en compte de la ressource financière de la commune dans l'attribution des sièges reste donc un acte politique car la loi ne la mentionne pas dans les critères de répartition de sièges communautaires. C'est un jeu d'échanges politiques où les maires trouvent leur compte. Donner un siège supplémentaire à une commune pour des raisons fiscales permet à chacun d'avoir des retombées économiques pour sa commune, tel peut être le compromis dans le cas de la CASA.

Si les strates démographiques limitent le nombre de sièges qu'une commune peut détenir, elles n'empêchent pas qu'une commune, sortie d'une strate démographique inférieure se voit attribuer des sièges supplémentaires auxquels elle a droit. C'est pour éviter cette fluctuation du nombre de sièges qui influe sur la composition politique communautaire que des établissements publics de coopération intercommunale, comme les communautés d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP)<sup>303</sup> et la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF)<sup>304</sup>, contrairement à la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis, procèdent à la répartition des sièges communautaires sur la base d'accords avec une relative prise en compte de la population de chaque commune, sans détermination de strates démographiques. La modification des statuts communautaires quand intervient une nouvelle donne implique alors des négociations et des compromis. Dans la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, alors que la ville de Grasse, ville-centre avec une population importante dispose seulement de 9 sièges, le total des sièges détenus par les quatre autres communes dépasse largement ceux de Grasse (Tableau n°7)

---

<sup>303</sup> Créés en 2001, les statuts de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence composée de cinq communes, fixent le nombre de sièges de délégués par commune membre sans fixation de strates démographiques.

<sup>304</sup> Créés en 2001, les statuts de la communauté d'agglomération de la Riviera Française composée de dix communes, fixent également le nombre de sièges de délégués par commune membre sans fixation de strates démographiques.

**Tableau n°7 : Répartition des sièges communautaires à PAP**

Ville membre de PAP	Nombre d'habitants	Nombre de conseillers communautaires titulaires	Nombre de conseillers communautaires suppléants
Auribeau-sur-Siagne	2 765	3	3
Grasse	51 770	9	9
Mouans-Sartoux	10 527	5	5
Pégomas	6 326	4	4
Roquette-sur-Siagne	4 958	3	3

Sur les 24 sièges communautaires de Pôle Azur Provence, les 4 communes (Auribeau-sur-Siagne, Mouans-Sartoux, Pégomas, La Roquette-sur-Siagne) cumulent 15 sièges, soit presque deux tiers des sièges. Or si la loi interdit à la ville-centre, membre de tout type d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine) de détenir plus de la moitié des sièges de délégués de communes, l'inverse pour le nombre total des sièges détenus par les petites communes n'est pas interdit. Du moins, cette possibilité de la détention de plus de la moitié des sièges communautaires par l'ensemble des communes-membres de l'EPCI à fiscalité propre, à part la ville-centre, n'est pas mentionnée dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce silence de la loi offre la possibilité aux maires des communes les plus petites en termes démographiques de fixer le nombre et les modalités de répartition des sièges communautaires. Si cette pratique consolide le pouvoir des maires des petites communes-membres d'un EPCI à fiscalité propre, elle pourrait atténuer le pouvoir intercommunal des maires des villes-centres.

Les élus des petites communes, en l'occurrence les maires, jouent un rôle d'autant plus important au sein des conseils des communautés que le maire de la ville-centre, généralement président de l'EPCI à fiscalité propre, se trouve dans une situation où il doit négocier avec ses pairs dans la conduite des affaires de l'institution intercommunale. Si certains établissements publics de coopération intercommunale ont procédé par répartition égalitaire des sièges de délégués de communes après les élections municipales de mars 2008 sur la base d'accords politiques, d'autres privilégient par contre, une répartition des sièges sur la base de la population des communes-membres. Dans ce cas, la variable du poids démographique va influencer sur l'attribution des sièges entre communes, mais de façon, somme toute relative.

Mais cette situation de force des communes périphériques et notamment des plus petites devraient disparaître avec les élections municipales de 2014. *« Ce passage d'une élection au second degré à une élection au suffrage universel direct des délégués communautaires a un effet direct sur les modes répartition des sièges entre les communes-membres »*. Les maires vont perdre *« toute marge de manœuvre pour définir entre eux les modes de répartition »* et *« les modifications proposées présentent selon le gouvernement le double avantage de rééquilibrer les représentations locales en faveur des villes-centres »*.<sup>305</sup>

<sup>305</sup> LE SAOUT Rémy, « La question des délégués communautaires dans la réforme des collectivités territoriales : des effets *a priori* modestes », *Pouvoirs locaux*, n°88, mars 2011, p. 118.

Si le rééquilibrage de la détention des sièges communautaires s'effectuait à l'issue de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires en 2014, il conforterait le pouvoir des maires de grandes villes au détriment de ceux de petites communes au sein de l'instance décisionnelle intercommunale. Ce qui expliquerait sans doute les tensions entre élus dont les communes appartiennent déjà à une structure intercommunale avec l'évolution législative de l'intercommunalité impulsée par la loi du 16 décembre 2010, un aspect évolutif de l'intercommunalité sur lequel nous reviendrons plus loin. La CUNCA illustre bien cette répartition des sièges communautaires où la ville-centre se retrouve « perdante » dans une très grande intercommunalité (27 communes).

### **C. La CUNCA : une ville-centre pénalisée par la répartition des sièges au sein du conseil communautaire**

Les pratiques de répartition des sièges de délégués de communes ne sont sans incidences sur le nombre de sièges que doivent détenir les villes-centres des communautés de communes et les communautés d'agglomération. La distribution des sièges se fait très souvent au détriment des communes-centres de ces EPCI, alors que l'attribution automatique d'un siège par commune tend à l'inverse à favoriser une sur-représentation des plus petites communes dans les communautés urbaines. Les villes-centres ne disposent donc pas de sièges au sein du conseil communautaire, d'une importance proportionnelle à leur poids démographique.

Alors qu'aux termes de l'article L.5215-17 qui prescrit que « *la répartition de sièges est établie soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux, soit selon les modalités suivantes : un siège est attribué à chaque commune-membre de la communauté ; seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale de l'agglomération, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, par le nombre total de sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient* », <sup>306</sup> la communauté urbaine va faire prédominer l'accord amiable dans la répartition des sièges de délégués de communes. Ces villes-centres ont la possibilité, à défaut d'accord amiable entre maires, car la loi ne l'interdit pas, de détenir plus de la moitié des sièges communautaires. Les élus vont donc négocier pour que la ville-centre de la communauté urbaine ne puisse pas bénéficier de cet avantage. <sup>307</sup>

La communauté urbaine de Nice Côte d'Azur illustre cette situation. Le nombre de sièges par communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale a été fixé en fonction de la population tout en garantissant une représentation minimale pour les petites communes. Les statuts <sup>308</sup> de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur ne prévoient

<sup>306</sup> Le Code général des collectivités territoriales (CGCT), p. 765.

<sup>307</sup> BOURJOL M., *L'intercommunalité, réflexion autour d'un mythe*, Paris, Editions Dalloz, 1992, 391 p.

<sup>308</sup> Les statuts de cet EPCI ont été élaborés le 1<sup>er</sup> janvier 2002, dès la mise en place de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, transformée ensuite en une communauté urbaine, le 27 décembre 2008, après les élections municipales de la même année. Mais les statuts de l'EPCI ne sont pas figés dans le marbre. Ils sont modifiés tout au long de la mandature intercommunale quand de nouveaux éléments interviennent tels que la transformation de l'EPCI, l'adhésion de nouvelles communes, le transfert de nouvelles compétences communales à la communauté, la définition de l'intérêt communautaire...



pas que le nombre et la répartition des délégués de communes se fassent selon des strates démographiques avec attribution d'un nombre de délégués prédéterminé pour chaque strate car tout nouveau recensement général ou complémentaire aurait des conséquences sur la représentation des communes au sein du conseil communautaire.

D'ailleurs, les derniers recensements qui sont intervenus en 2010 n'ont pas entraîné une révision du nombre de conseillers communautaires. Les petites communes veulent par cette disposition statutaire éviter une sur-représentation des conseillers communautaires de la ville-centre qui à elle seule a plus de la moitié de la population totale de la communauté urbaine. En effet, avant la transformation de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, comprenant au départ 24 communes, en communauté urbaine, le 27 décembre 2008<sup>309</sup>, le conseil communautaire comptait 93 sièges dont 35 pour la ville de Nice, ville-centre, ce qui représente 37,6% au lieu des 50% auxquels cette dernière pouvait de droit prétendre. Depuis, le 1<sup>er</sup> janvier 2010 date à laquelle, trois nouvelles communes<sup>310</sup> ont adhéré à la communauté urbaine de Nice, portant le nombre de communes à 27, il y a 108 sièges communautaires dont 41 à la ville-centre, ce qui représente 38% au lieu de 50% auxquels elle pouvait prétendre du point de vue de la disposition législative intercommunale.

L'interdiction pour une commune-membre d'un établissement public de coopération intercommunale, de disposer de plus de la moitié des sièges communautaires ne s'applique pas à une communauté urbaine. Mais si cette répartition des sièges lèse la ville-centre qui se retrouve sous-représentée au conseil communautaire, elle permet de mettre en place, au-delà des règles formelles qui régissent le fonctionnement de l'intercommunalité, une relation de confiance dans laquelle les élus communautaires s'engagent non pas dans une logique partisane, mais en étant prêts à faire des concessions pour satisfaire chacun.<sup>311</sup> Mais lorsque des changements politiques importants surviennent dans une municipalité comme un changement de couleur politique ou un maire ayant des vues divergentes sur la répartition des sièges que son prédécesseur, alors le système mis en place révèle toute sa fragilité. Il n'est pas rare que l'on renégocie la répartition des sièges au conseil communautaire pour mieux peser sur la prise de décision communautaire.

S'il est vrai qu'aucune commune ne peut à elle seule constituer une majorité au sein des organes délibérants des EPCI, il n'en reste pas moins que toutes les pratiques de représentation des communes en leur sein sont déterminées par le poids des enjeux politiques. En effet, les maires des communes moins importantes cherchent à redistribuer au niveau municipal des plus-values obtenues au conseil communautaire. La construction d'un stade ou d'une piscine représente une plus-value politique car le maire la valorise aux yeux de ses électeurs comme un acquis municipal qui n'affecte pas le budget de la commune. Ces pratiques, quels que soient les critères de répartition de sièges communautaires pris en compte par les élus, ont pour but d'empêcher la ville-centre de dicter à elle seule la politique intercommunale de l'ensemble du territoire.

---

<sup>309</sup> L'arrêté préfectoral du 27 décembre 2008 a été publié officiellement dans le recueil des actes administratifs de la Préfecture des Alpes-Maritimes le 29 décembre 2008, portant transformation de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur en communauté urbaine Nice Côte d'Azur et portant adoption de ses statuts.

<sup>310</sup> Il s'agit des communes d'Utelle, de Lantosque dont l'adhésion a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et de Carros qui a adhéré le 28 juillet 2009.

<sup>311</sup> BAILEY Frederick Georges, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

A ce jour, l'atténuation du poids et de l'hégémonie politique des communes-centres au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre demeure une donnée importante de la problématique politique intercommunale. Elle représente bien souvent pour les élus communautaires une condition du consensus politique communautaire. Cette atténuation du poids politique des communes-centres au sein des conseils communautaires n'est pas nécessairement compensée par l'attribution des fonctions exécutives. La présidence du groupement de communes, nous y reviendrons plus loin, n'étant pas forcément assurée par le maire de la commune principale de la communauté. Cependant, cette sous-représentation de la ville-centre au conseil communautaire peut être partiellement compensée par l'attribution de responsabilités exécutives aux élus communautaires de la ville principale.

Pour F.-G. Bailey<sup>312</sup>, usant des « règles pragmatiques » du jeu politique, les acteurs élaborent des règles informelles sans le dire publiquement pour créer un certain consensus dans la répartition des sièges. Faire des concessions sur la répartition des sièges, comme la ville-centre d'une communauté urbaine qui renonce à détenir plus de la moitié des sièges, représente ainsi un geste tendant à rassurer ses pairs sur une possible hégémonie liée à son poids démographique. Ainsi, ces pratiques diversifiées d'attribution de sièges aux communes, « inventées » par les élus ont toutes un enjeu politique : la construction d'un « consensus communautaire », gage d'une gestion politique « sereine et apaisée »<sup>313</sup> de la structure intercommunale.

Mais l'application de la nouvelle législation en 2014 aura des conséquences importantes au sein de la CUNCA car la loi permet de réduire le nombre de conseillers communautaires. « *Plus précisément, les communautés urbaines perdraient en moyenne deux délégués, les communautés d'agglomérations quatre sièges et les communautés de communes sept. Cette baisse des effectifs associée à la proposition du gouvernement de réduire le nombre de vice-présidences à 20% de l'effectif total des élus communautaires aurait mécaniquement pour effet de réduire de moitié le nombre de vice-présidents* »,<sup>314</sup> d'où une perte d'influence pour les petites communes.

A ce jour, les EPCI laissent encore un pouvoir important aux délégués communautaires des petites communes bien représentées dans les conseils communautaires. Quelles seront en termes de pouvoir les conséquences de la nouvelle législation intercommunale ? Nous pouvons émettre l'hypothèse que certaines se maintiendront au sein des nouveaux EPCI contre des avantages financiers liés à la répartition des dotations financières de l'Etat et que d'autres résisteront en renforçant les communautés de communes qu'elles rejoindront où elles pourront maintenir leur pouvoir local. Nous pouvons aussi supposer que les discussions pour le maintien des équilibres au sein des EPCI deviendront plus âpres et que de nouvelles tensions verront le jour.

---

<sup>312</sup> BAILEY Frederick Georges, *op. cit.*

<sup>313</sup> Une gestion politique « sereine et apaisée » de la structure intercommunale par opposition aux débats politiques très houleux dans les conseils municipaux entre la majorité politique municipale et l'opposition. D'ailleurs au cours de nos différents entretiens réalisés auprès des élus communautaires, ils n'ont pas manqué de mettre en évidence cet aspect singulier du dépassement des clivages politiques dans la gestion communautaire.

<sup>314</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, p. 119.

## Conclusion

Cette observation au cas par cas confirme l'hypothèse que l'Etat a laissé à ce jour une relative liberté aux élus pour désigner le nombre de représentants au conseil communautaire et ce « *dans la perspective de favoriser le contrôle des maires sur les groupements intercommunaux* ». <sup>315</sup>

Elle permet aussi de voir comment le département se positionne à travers le choix de la composition des conseils communautaires au regard des pourcentages nationaux : 44% pour le poids démographique des communes, 33% pour le système mixte d'un nombre minimal de délégués par commune avec une représentation proportionnelle à la démographie et 15% pour un même nombre de représentants par commune <sup>316</sup>. Elle offre l'opportunité d'affirmer que le poids des compromis ne se voit guère pris en compte au niveau national et que l'on tend à globaliser le choix du poids démographique des communes. En fait, la sous-représentation des villes-centres, dans le cas des Alpes-Maritimes, redimensionne quelque peu les pourcentages nationaux.

Ensuite, elle met en évidence la force des retombées politiques au niveau municipal. Les maires agissent bien, à ce jour, avant tout dans l'intérêt de leur commune mais aussi pour consolider leur pouvoir local. Cette constatation à l'échelle locale, confirme les propos de Jacques Lagroye et Bernard Lacroix : « *Cette perspective conduit à mettre l'accent sur la construction de l'institution comme résultat d'engagements et d'activités hétérogènes, jamais complètement voulu par quiconque non plus que jamais totalement contrôlé par personne, sans rien abandonner de l'idée que cette institution échappe, pour cette raison même, à ses auteurs comme à ses interprètes, quoiqu'elle n'ait cependant peut-être pas d'autre consistance que celle que lui confère la variété des entreprises tendant à s'en saisir et s'en servir* ». <sup>317</sup>

Enfin, elle permet de confirmer notre hypothèse avancée en début de chapitre. La répartition des sièges communautaires au sein des EPCI renforce la domestication de l'institution par les élus. Elle consolide aussi les petites communes qui réussissent à être relativement bien représentées en termes de sièges proportionnellement à leur population.

Mais « ces règles pragmatiques » du jeu politique intercommunal dans la répartition des sièges excluent une partie des conseillers municipaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, en l'occurrence, les minorités politiques municipales. Car des logiques de politisation sont véritablement à l'œuvre dans le recrutement des conseillers communautaires, qu'ils soient titulaires ou suppléants.

---

<sup>315</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, p. 117.

<sup>316</sup> Source : Intercommunalités, ADCF, n°136, juillet 2009.

<sup>317</sup> LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, *op. cit.*, p. 17.

## **TITRE II**

### **Le poids des ressources sociopolitiques dans la sélection des élus au conseil communautaire et à l'exécutif intercommunal**

Dans la conquête des postes de conseillers communautaires, les élus municipaux les mieux dotés en ressources sociopolitiques s'imposent par rapport à leurs pairs. En effet, les agents en compétition doivent mobiliser des ressources qu'ils vont convertir en « *capital politique* ». <sup>318</sup> L'accession aux mandats de délégués intercommunaux favorise des profils d'élus et requiert par conséquent la détention de ressources très inégalement distribuées. Voilà pourquoi il convient de voir dans un premier temps, en amont du rôle du maire et du poids de la majorité politique municipale dans ce « *troisième tour des élections municipales* », <sup>319</sup> comment les caractéristiques de certains élus locaux sont prégnantes dans le processus de recrutement des délégués des communes pour siéger dans les organes délibérants et exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Le mandat de délégué intercommunal se voit attribué après une élection interne au sein du conseil municipal. Mais la détention du mandat de conseiller municipal n'est pas suffisante pour prétendre au poste de conseiller communautaire. A l'intérieur des conseils municipaux, il existe une compétition supplémentaire pour la désignation des conseillers municipaux qui aspirent à devenir conseillers communautaires. Dans cette compétition, la détention d'un certain nombre de ressources que nous analyserons au cours de ce premier volet de notre recherche se révèle déterminant. La loi offre aussi la possibilité de désigner des conseillers communautaires suppléants. Ceux-ci, sont appelés à siéger au conseil communautaire avec voix délibérative en cas d'empêchement des conseillers communautaires titulaires. Cependant, les conseillers municipaux, candidats aux postes de délégués intercommunaux titulaires et suppléants ne disposent pas des mêmes ressources. Ainsi, il convient de se pencher dans un premier temps sur les facteurs qui, en termes sociodémographiques et socioprofessionnels, favorisent la sélection des conseillers communautaires. Nous analyserons ensuite, comme nous l'avons fait pour les membres du conseil communautaire, les caractéristiques des membres du bureau, celles qui leur donne plus de chances d'accéder aux responsabilités exécutives. Nous tenterons ainsi de saisir le profil sociodémographique et socioprofessionnel des chefs de l'exécutif communautaire. **(Chapitre I)**

A côté de ces ressources détenues par les candidats qui aspirent à accéder à des postes de délégués intercommunaux, des ressources d'ordre politique sont aussi à prendre en compte dans la sélectivité qui s'opère entre les candidats. Il y a des conditions cumulatives, voire combinatoires qui permettent la sélection des candidats aux postes de délégués intercommunaux et qui du coup, excluent d'autres élus du « troisième tour intercommunal ». Cette désignation en interne contribue à renforcer les positions de pouvoir déjà acquises par certains élus les mieux dotés socialement et politiquement et participe à renforcer la hiérarchie politique entre élus communautaires. De plus, il ne faut pas négliger les réseaux associatifs qui deviennent souvent un puissant levier pouvant favoriser l'accès aux fonctions de délégué de commune. **(Chapitre II)**

---

<sup>318</sup> BOURDIEU Pierre, « La représentation politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1981, pp. 3-24.

<sup>319</sup> SIRIBIE Mahamadou, *op. cit.*, pp. 263-274.

Enfin, nous tenterons de dégager un profil politique du chef de l'exécutif. Nous verrons comment les ressources acquises auparavant grâce par exemple au cumul des mandats se révèlent un atout important. Toutefois, nous ne manquerons pas de relativiser cet atout car la ville-centre ne représente pas toujours un acquis gagnant. En position de force, les maires profitent du « déficit démocratique » de l'intercommunalité pour asseoir leur pouvoir à travers des leviers comme la majorité municipale ou la capacité à coopter des élus municipaux. Cependant, il nous faudra relativiser ce profil de « super-élu » qui, bon gré mal gré, doit son élection à la tête de l'EPCI à un « consensus communautaire » qui relativise son apparent monopole sur le pouvoir intercommunal (**Chapitre III**)

## Chapitre I : Des élus inégaux face à l'accès aux mandats de délégués intercommunaux

Nous nous pencherons dans les sections qui suivent sur la figure type du conseiller communautaire. Il semblerait qu'il se présente comme un homme d'un certain âge, jouissant d'une bonne situation professionnelle et d'une certaine expérience politique, plutôt diplômé. Il semblerait de plus que l'EPCI renforce les pouvoirs des politiques en place, réduisant la représentativité sociale. Il s'agit de cerner tout d'abord les ressources sociodémographiques des candidats et de voir si les élus issus des conseils municipaux possèdent tous les mêmes chances d'accéder aux organes politiques des EPCI ou si l'accession à ce nouvel échelon politique intercommunal se révèle inégalitaire. Il convient d'analyser des variables comme l'âge et le sexe et concevoir le rôle qu'elles jouent dans le renforcement ou au contraire dans l'atténuation de ces inégalités. (Section 1)

Le poids d'autres variables favorise certains candidats dans la conquête du mandat de délégué intercommunal. Le capital politique de l' élu communautaire, la catégorie socioprofessionnelle et les ressources culturelles que nous mesurons dans cette recherche par le dernier diplôme obtenu, viennent confirmer la prégnance des mécanismes de sur-sélection sociale à l'œuvre dans les logiques de recrutement du personnel politique communautaire. D'autres élus, femmes, jeunes, opposants au sein du conseil municipal qui pourtant peuvent prétendre légitimement à accéder aux mandats intercommunaux, se retrouvent alors mis à l'écart du processus de recrutement communautaire et se voient donc sous-représentés dans les conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale. (Section 2)

A la suite du renouvellement des conseils communautaires, l'assemblée délibérante élit son président et le bureau communautaire, comme les conseillers municipaux élisent le maire et ses adjoints. A défaut de dispositions spécifiques du Code général des collectivités territoriales, les règles relatives au président et aux vice-présidents sont celles appliquées au maire et aux adjoints (article L.5211-2). Le président et les vice-présidents ainsi que les autres membres du bureau communautaire, sont élus par les conseillers communautaires, au scrutin secret et à la majorité absolue. Même si tous les délégués intercommunaux peuvent légitimement prétendre occuper la fonction de président, une partition s'opère malgré tout entre les « éligibles ». Cette distribution inégale s'expliquerait par la « *structuration du capital politique intercommunal* », <sup>320</sup> des capitaux détenus pouvant être reconvertis sur le marché politique intercommunal car il s'agit avant tout pour les prétendants de conquérir de nouvelles positions de pouvoir. (Section 3).

---

<sup>320</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, PUO, 2000, p.95.

## **Section 1 : Le poids des variables sociodémographiques dans le recrutement des conseillers communautaires**

A l'occasion de ses vœux en début d'année 2006, M. Jacques Chirac, président de la République, avait souhaité que soit instituée une obligation de parité dans la désignation des délégués de communes dans les structures intercommunales. Conscient d'un important « déficit démocratique », face à un lieu de pouvoir où la gente féminine peine à s'imposer, il pensait recourir encore une fois à la loi. Le problème de la parité ne cesse d'alimenter les débats face à la sous-représentation des femmes dans l'espace politique. Les différentes lois promulguées sur la parité et la stricte alternance sur les listes entre hommes et femmes pour les communes de plus de 3 500 habitants ne réussissent pas à l'imposer dans les conseils communautaires des EPCI. Ces derniers pourraient représenter dans le paysage politique local, un atout pour les femmes car l'EPCI crée de nouveaux postes politiques, mais dans la réalité, ils tendraient à mettre en place une barrière supplémentaire. **(A)**

L'âge apparaît également comme un facteur discriminant. L'accession aux mandats de délégués communautaires privilégie des élus majoritairement âgés. Il a pour conséquence d'exclure du jeu politique intercommunal une catégorie d'élus jeunes. La sous-représentation de cette catégorie d'élus dans les conseils communautaire révèle sans doute l'importance accordée à une certaine expérience dans la gestion des affaires publiques locales. Il s'agit donc de voir comment ce facteur s'explique. La prégnance de ce critère dans la composition des EPCI s'identifierait à une consolidation d'un certain attachement au pouvoir et à une difficulté de la part des élus les mieux implantés à vouloir « céder la place ». **(B)**

### A. La sous-représentation des femmes : le « déficit paritaire intercommunal »

En France, contrairement à d'autres pays européens comme les pays scandinaves, la parité peine à s'instaurer. Pour compenser ce « déficit » la loi tend à imposer la parité entre Françaises et Français au sein des différentes institutions de la vie politique locale : conseils municipaux, généraux, régionaux et conseils communautaires.

Si la loi du 6 juin 2000 <sup>321</sup> sur la parité a favorisé l'accès des femmes aux mandats électifs locaux, cela est loin d'être le cas pour l'accession aux mandats intercommunaux. En effet, l'obligation de faire figurer autant de femmes que d'hommes sur les listes dans les communes de plus de 3 500 habitants n'est pas applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La parité, obligatoire pour pouvoir présenter une liste aux élections municipales, se retrouve ainsi globalement respectée dans la constitution des conseils municipaux. Nous analyserons plus loin la part de représentativité des femmes dans les exécutifs municipaux et intercommunaux, cette première partie se penchant essentiellement sur la figure du conseiller communautaire. Il faut toutefois nuancer ce respect de parité par les conseils municipaux des communes des moins de 3 500 habitants qui ne tombent pas à ce jour sous le coup de cette loi.

Nos recherches concernent une communauté urbaine, la CUNCA, trois communautés d'agglomération (PAP, CASA et CARF) et trois communautés de communes (Terres de Siagne, Monts d'Azur, Coteaux d'Azur). Nous obtenons le tableau suivant pour les EPCI retenus, en ce qui concerne la répartition par sexe des conseillers communautaires titulaires et suppléants au sein des conseils communautaires :

Tableau n°8 : La répartition par sexe des conseillers communautaires titulaires et suppléants

Genre	Conseillers communautaires titulaires	Conseillers communautaires suppléants	Ensemble
Effectif total	294	137	431
Hommes	218 soit 74,2%	85 soit 62 %	303 soit 70,3%
Femmes	76 soit 25,8%	52 soit 38%	128 soit 29,7 %

Nous remarquons, après analyse des données fournies par les 7 EPCI, que moins d'un tiers des femmes occupe une place de conseillère communautaire titulaire ou suppléante. Le scrutin municipal interne semble favoriser les élus hommes. Les conseils communautaires en termes de féminisation ne sont pas en phase avec la composition des conseils municipaux. Prenons deux exemples précis d'EPCI :

<sup>321</sup> La loi du 6 juin 2000 relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, dite « loi parité hommes-femmes », est appliquée pour la première fois lors des élections municipales des 11 et 18 mars 2001. Cette loi impose aux communes de plus de 3 500 habitants lors des élections municipales que les listes soient composées alternativement d'un représentant de chaque sexe.



**Tableau n°9 : La répartition par sexe des conseillers communautaires de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur et de PAP**

<b>Nature de l'EPCI à fiscalité propre</b>	<b>CUNCA</b>	<b>PAP</b>
<b>Conseillers communautaires/ Hommes</b>	78 soit 72,2%	33 soit 68,7
<b>Conseillers communautaires/ Femmes</b>	30 soit 27,8%	15 soit 31,3%
<b>Total</b>	108 soit 100%	48 soit 100%

Nous confirmons les données recueillies précédemment de façon générale. De plus, nous notons que dans les villes de Nice et de Grasse, la population féminine représente respectivement 53,3% et 51,8% (chiffres de l'Insee en 2008) de la population locale. Nous consolidons ainsi notre hypothèse que, quand les logiques paritaires ne s'appliquent pas, les organes politiques peinent à se féminiser. Toutefois, à la CUNCA, la ville-centre Nice compte 39% de femmes au conseil communautaire. Cette plus-value des représentants du sexe féminin ne suffit pas, cependant, à combler son déficit paritaire.

Face à cette importante disparité en termes de féminisation des organes délibérants communautaires, nous avons poussé plus loin notre recherche en nous penchant sur la nature de l'EPCI et son pourcentage de représentants de sexe féminin ou masculin.

Le tableau n°10 recense la proportion de conseillers communautaires féminins et masculins en fonction de la nature de l'EPCI. Selon que l'EPCI est un EPCI rural (petites communes de l'arrière-pays niçois ou grassois) ou un EPCI urbain (Moyen-Pays comme PAP ou littoral et Moyen-Pays comme la CASA), la présence féminine dans les organes délibérants ne présente pas la même configuration.

**Tableau n°10 : Relation entre le sexe et la nature de l'EPCI à fiscalité propre**

<b>Nature des EPCI</b>	<b>Communautés de communes</b>	<b>Communautés d'agglomération</b>	<b>*CUNCA</b>
<b>Nombre de conseillers communautaires féminins</b>	11 titulaires, 17,8%	35 titulaires, 28,5%	30 titulaires, 27,8%
	14 suppléantes, 51,8%	38 suppléantes, 34,5%	
<b>Nombre de conseillers communautaires masculins</b>	52 titulaires, 82,2%	88 titulaires, 71,5%	78 titulaires, 72,2%
	13 suppléants, 48,2%	72 suppléants, 65,5%	
<b>Total</b>	<b>90 titulaires et suppléants</b>	<b>233 titulaires et suppléants</b>	<b>108 titulaires</b>

\*(CUNCA) : Cette communauté urbaine est le seul EPCI à fiscalité propre de cette nature dans le département des Alpes-Maritimes avec une population de plus de 500 000 habitants

Nous remarquons qu'il existe une relation entre la nature de l'EPCI à fiscalité propre et l'accès sexué aux mandats intercommunaux. La nature de l'établissement intercommunal consoliderait cette sous-représentation des conseillers communautaires féminins parmi les conseillers communautaires dans les organes délibérants intercommunaux puisqu'on recense seulement 18% des conseillers communautaires féminins dans les EPCI ruraux contre presque 30% dans les EPCI urbains. Dans les communautés de communes regroupant des villages ou de petites agglomérations inférieures à 3 500 habitants, la loi sur la parité, à ce jour, n'est pas applicable. Le mode de scrutin aux élections municipales ne favorise donc pas la féminisation des conseils communautaires. Les EPCI à fiscalité propre composés de petites communes rurales paraissent ainsi moins propices à l'entrée des femmes dans l'espace politique intercommunal.

Une recherche encore plus affinée confirme cette hypothèse. La communauté de communes de Terres de Siagne se compose de 5 communes sur 6 n'ayant aucune obligation d'appliquer la parité, car en dessous des 3 500 habitants. La moyenne des femmes des 5 conseils municipaux s'élève à 38,6% et elle tombe à 27,9% au conseil communautaire. Dans la communauté de communes des Monts d'Azur, qui comprend 14 communes de moins de 1000 habitants, la moyenne des femmes au sein des 14 conseils municipaux est de 36,8% et passe à 14,3% au conseil communautaire. Si nous nous penchons sur la ville de Peymeinade avec 7 877 habitants, les conseillères communautaires titulaires représentent 12% des conseillers communautaires et les suppléantes 50% alors que les conseillères municipales représentent 50% du conseil municipal. Nous voyons bien que quand la loi n'impose pas la parité, les femmes peinent à parvenir à de nouvelles fonctions électives. De plus, quand on connaît le rôle des suppléants dans les EPCI, simple rôle d'observation parfois, on peut supposer que l'on compense le manque de parité dans les lieux de pouvoir par ceux de « moindre pouvoir ». Cette attitude permet d'obtenir des moyennes d'ensemble qui sembleraient honorables mais une étude détaillée prouve le contraire.

Les suppléants viennent rarement au conseil communautaire où ils assistent un peu en retrait au vote. Ils n'ont de voix délibérative qu'en cas d'absence des titulaires. Choisir plus de femmes parmi les suppléants n'influe en aucune manière sur leur participation au conseil communautaire. Il s'agit de comportements qui tendraient à donner un semblant de démocratie et de parité qui équilibre les chiffres sans inquiéter les détenteurs habituels du pouvoir comme les hommes les mieux dotés en diverses ressources.

Nous observons, grâce à ces recherches sur le terrain que, même si les nouvelles dispositions en matière de parité dans les communes de plus de 3 500 habitants ont traduit une nette progression des femmes au sein des conseils municipaux, celles-ci n'ont pas eu de fortes répercussions sur l'accession féminine à l'espace politique intercommunal. Nos recherches confirment les propos d'Aurélia Troupel qui affirme que « *les assemblées locales ne sont pas toutes astreintes avec la même intensité à l'obligation paritaire. Certaines, à l'instar des assemblées intercommunales, y échappent* »<sup>322</sup>. Nous sommes par conséquent face à une accession « sexuée » au mandat de délégué intercommunal qui favorise les conseillers municipaux hommes. Pour le moment, l'intercommunalité constitue une « nouvelle frontière », un « plafond de verre » pour la féminisation de la vie politique locale.

---

<sup>322</sup> TROUPEL Aurélia, « La valeur des mandats aujourd'hui : cumul et évolution », in C. Bidegaray, S. Cadiou, C. Pina (dir.), *L'élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p. 192.

Nous avançons comme première hypothèse de notre étude comparative sur la population féminine des élus communautaires, que, là où la loi n'intervient pas en régulateur, on se retrouve face à des blocages. Les hommes ont une « mainmise » sur les instances politiques. Quand il s'agit de constituer des listes de candidats, la loi intervient et fixe des règles que l'on respecte. Quand il s'agit de fonctions électives axées sur une personne comme les législatives ou les cantonales, les hommes s'imposent. En 2009, on comptait 48,6% de conseillères régionales mais seulement 12,4% de conseillères générales et 13,9% de femmes-maires<sup>323</sup>. De plus à ce jour, l'EPCI ne représente qu'un instrument de coopération et la loi sur la parité ne peut donc agir en régulateur. Nous verrons plus loin comment s'opère le processus de sélection des conseillers communautaires mais nous pouvons d'ores et déjà affirmer que cette hypothèse se révèle d'autant plus intéressante que cette dernière forme d'EPCI s'insère dans le maillage institutionnel pour rompre avec le passé et aboutit finalement à un constat axé sur un paradoxe, celui du verrouillage de l'accès des femmes aux conseils communautaires des EPCI.

En outre, les fonctions de conseiller communautaire titulaire ou suppléant, sauf à la CUNCA et à la CASA pour les titulaires, ne se voient pas rémunérées. On donne beaucoup de son temps en réunions dans les commissions, lors des différents conseils communautaires entre 16 heures et 19 heures. Les femmes sont les plus absentes dans les conseils municipaux alors, peut-être, ne ressentent-elles pas le désir d'un surcroît de charges pour très peu de possibilités de peser personnellement sur les décisions communautaires. La frustration de certains conseillers municipaux sans responsabilité s'amplifie au conseil communautaire qui ne prévoit aucune réunion de majorité où les idées et les échanges circulent. Enfin, certains élus ne semblent pas encore percevoir toute l'importance de l'EPCI qui ne mérite pas alors un investissement d'énergie pour y accéder.

Toutefois, la réforme des collectivités territoriales qui va modifier les modalités de désignation des délégués de communes devrait accentuer la « féminisation » des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre. En effet, l'article 2 relatif à l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui entrera en vigueur lors des élections municipales de 2014 prévoit un système de « fléchage ». Ce système indiquera sur les listes municipales, les futurs conseillers municipaux élus aussi conseillers communautaires. Le choix des conseillers communautaires ne s'opérera plus sur un simple choix du chef de l'exécutif municipal, mais on passera ainsi à une fonction élective pour laquelle devront être respectées les règles sur la parité. Ce « fléchage » amènera ainsi les premiers conseillers municipaux de liste à siéger au conseil municipal et au conseil communautaire et évitera, selon le législateur, de créer une nouvelle circonscription intercommunale qui ferait, *de facto*, disparaître la commune. Nous pouvons émettre l'hypothèse qu'avec l'application de la loi<sup>324</sup> tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux dans les communes de 3 500 habitants et plus et obligeant à une alternance stricte dans la présentation des listes aux élections municipales, il y aura sans doute autant de conseillers communautaires hommes que de conseillers communautaires femmes.

---

<sup>323</sup> Source : Ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques.

<sup>324</sup> Loi n° 2007-128 du janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, JO du 1<sup>er</sup> février 2007.

## B. La prégnance de l'âge dans le recrutement des conseillers communautaires

Dans la continuité du profil du conseiller communautaire que nous tentons de cerner, nous verrons comment l'âge constitue une variable sélective. La création des EPCI à fiscalité propre, souvent qualifiés de « modernes », aurait pu permettre de rajeunir le personnel politique local, mais il nous faudra admettre au contraire qu'elle consolide le « vieillissement » de la classe politique et pose le récurrent problème de son renouvellement.

Pour recueillir les données suivantes, nous avons envoyé des questionnaires dans les services concernés des villes et dans les secrétariats de mairie pour les petites communes. La collecte des données s'est avérée très laborieuse. Dans les villes comme Nice, Grasse, Antibes les services renvoyaient des documents officiels. Mais dans les petites communes, les questionnaires remplis à la main ne revenaient pas toujours ou de façon incomplète. Pour les Monts d'Azur, nous avons dû relancer téléphoniquement les mairies concernées qui ne remplissaient pas toujours la case de l'âge.

Peu de travaux de recherche relatifs à l'intercommunalité se penchent à ce jour sur le profil du conseiller communautaire. Les documents officiels offrent eux aussi peu de renseignements. Les sites internet des villes ne donnent des informations que sur les membres qui constituent le bureau communautaire, aucune information sur les autres conseillers communautaires. Les données fournies par le tableau qui suit représentent, au-delà de l'aspect épuré des chiffres, une somme considérable de temps et d'énergie. Elles concernent les conseillers communautaires après les élections municipales de 2008 dans les mêmes EPCI analysés précédemment, sauf les Coteaux d'Azur. Pour cette communauté de communes, nous n'avons pu obtenir aucune information, les seules informations disponibles se limitant au bureau communautaire.

**Tableau n°11 : La répartition par âge des conseillers communautaires titulaires et suppléants**

Age	Conseillers communautaires titulaires	Conseillers communautaires suppléants
<b>20-24 ans</b>	Pas d'élus, soit 0%	1 élu, soit 0,9%
<b>25-34 ans</b>	2 élus, soit 0,8%	3 élus, soit 2,8%
<b>35-49 ans</b>	37 élus, soit 15,6%	27 élus, soit 25,3%
<b>50-64 ans</b>	124 élus, soit 52%	45 élus, soit 42%
<b>65 ans et plus</b>	75 élus, soit 31,6%	31 élus, soit 29%
<b>Total</b>	238 réponses sur 284 envois	107 réponses sur 128 envois

La répartition par âge des élus intercommunaux varie selon qu'ils soient conseillers communautaires titulaires ou conseillers communautaires suppléants. La moyenne d'âge des conseillers communautaires titulaires avoisine les 57 ans tandis que celle des conseillers communautaires suppléants tourne autour de 54 ans. 83,6% des conseillers communautaires titulaires et 71% des suppléants ont ainsi plus de 50 ans. Le recrutement des conseillers municipaux, hommes ou femmes, qui prétendent aux postes de délégués intercommunaux

semble favoriser les élus dont l'âge est compris entre 50 et 64 ans, et, dans une proportion moins importante, mais toujours significative, les conseillers municipaux âgés de plus de 65 ans.

L'influence de l'âge dans le recrutement des conseillers communautaires s'expliquerait par l'idée sans doute ancrée dans les pratiques politiques locales que l'exercice d'un mandat électif indirect, en l'occurrence le mandat de délégué intercommunal, doit revenir à des acteurs politiques d'expérience, donc plutôt âgés, d'autant plus que l'exercice de ce mandat demande un certain savoir-faire acquis à travers une expérience politique ou professionnelle. Face aux demandes des élus les plus jeunes, les maires leur opposent leur manque d'expérience. La réponse reste très souvent la même : faire un premier mandat d'observation et d'apprentissage du travail politique municipal et espérer avoir des responsabilités au prochain mandat. A Grasse, au conseil municipal, les nouveaux élus n'ont pas de responsabilités sauf deux cooptés par des adjoints ayant un certain poids politique.

L'influence de l'âge va aussi de pair avec l'idée traditionnelle que le pouvoir local doit être confié à des gens d'expérience<sup>325</sup>. Cette idée, trouve sa traduction légale à travers l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales qui dispose que : « *les délégués sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres, au scrutin secret à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu* ».

Cette disposition législative relative au critère d'âge peut être considérée comme une prime aux élus âgés lors de l'élection des conseillers communautaires. Par ailleurs, l'âge moyen des candidats qui désirent accéder aux mandats de délégués de communes est très supérieur à celui de l'ensemble des conseillers municipaux d'où ils sont issus.

La conquête d'un poste de délégué intercommunal se présenterait pour les candidats les plus âgés comme l'ultime étape d'un « *cursus honorum* », en franchissant plusieurs étapes dans leur carrière politique et la consécration d'un parcours politique local ou au contraire constituerait pour les plus jeunes d'entre eux, le tremplin d'une carrière politique locale.

Le rajeunissement du personnel politique intercommunal, c'est-à-dire l'ouverture à d'autres tranches d'âge des conseils municipaux candidats aux postes de délégués intercommunaux, n'est donc pas un objectif poursuivi dans la composition des conseils communautaires. On retrouve cette même dynamique chez les suppléants qui restent relativement âgés. Le conseil communautaire renforce ainsi dans son accès les plus âgés qui auraient plus de temps, plus d'expérience. Ces derniers, en outre, ne cèdent pas facilement leur place à des candidats plus jeunes.

Nous remarquons toutefois une différence intéressante entre titulaires et suppléants. L'on pourrait séparer en deux blocs les âges : les moins de 50 ans et les plus de 50 ans. Nous observons ainsi que les moins de 50 ans représentent 16,4% des titulaires et les plus de 50 ans, 83,6%. Chez les suppléants, les premiers représentent 29% et les seconds 71%. Ces derniers rajeunissent quelque peu les conseils communautaires et ce rajeunissement s'opère au niveau de la tranche des 50/64 ans qui perd environ 10 points en faveur de la tranche des 35/49 ans.

---

<sup>325</sup> KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, Editions du Croquant, 2006, 256 p.

Cet inversement confirme notre constat précédent : les plus jeunes qui réussissent à devenir suppléants voient l'intercommunalité comme un tremplin pour leur carrière politique. Ce constat permet de confirmer aussi la réflexion précédente, celle d'un semblant de représentativité sociale. Rajeunir les effectifs des suppléants permet d'améliorer les statistiques sans pour autant infléchir les lieux de concentration du pouvoir politique.

Un point commun des candidats qui briguent un mandat de conseiller communautaire titulaire ou suppléant, est la quasi-absence de la tranche d'âges des 25 à 35 ans. Cette situation s'expliquerait sans doute, par le fait que cette tranche d'âge est également mal représentée dans les conseils municipaux. En effet, l'âge moyen des élus locaux se situe autour de 50 ans, et plus du quart des maires ont au moins 60 ans.<sup>326</sup>

Penchons-nous sur un cas bien précis, celui de la ville de Grasse, illustré par le tableau n°12 :

**Tableau n°12 : La répartition par âge des conseillers communautaires titulaires et suppléants et des conseillers municipaux pour la ville de Grasse par rapport à sa population**

Age	Population de la ville de Grasse *	Conseillers municipaux	Conseillers communautaires suppléants	Conseillers communautaires titulaires
<b>0 – 19 ans</b>	13 401 soit 26%	Pas d'élu, soit 0%	Pas d'élu, soit 0%	Pas d'élu, soit 0%
<b>20-24 ans</b>	2 634 soit 5,1%	Pas d'élu, soit 0%	Pas d'élu, soit 0%	Pas d'élu, soit 0%
<b>25-34 ans</b>	6 700 soit 13%	Pas d'élu, soit 0%	Pas d'élu, soit 0%	Pas d'élu, soit 0%
<b>35-49 ans</b>	11 787 soit, 22,9%	11 élus, soit 25,6%	2 élus, soit 22,2%	Pas d'élu, soit 0%
<b>50-64 ans</b>	8 987 soit 17,4%	25 élus, soit 58,1%	5 élus, soit 55,5%	6 élus, soit 66%
<b>65 ans et plus</b>	8 071 soit 15,6%	7 élus, soit 16,3%	2 élus, soit 22,3%	3 élus, soit 34%
<b>Total</b>	51 580 soit 100%	44 élus, soit 100%	9 élus, soit 100%	9 élus, soit 100%

\* Source : INSEE, résultats du recensement de la population 2008.

Pour la ville de Grasse, nous constatons, premièrement qu'au conseil communautaire siègent des élus beaucoup plus âgés qu'au conseil municipal même si les suppléants le rajeunissent quelque peu en introduisant les 35-49 ans. Deuxièmement, nous observons que les élus grassois au conseil communautaire représentent un paradoxe face à l'ensemble d'une population très jeune.

Si le conseil municipal offre une palette plus ample de représentativité de la population locale, c'est que les stratégies électorales mises en place pour la conquête du pouvoir ne sont pas celles du conseil communautaire. Les élus communautaires n'étant pas élus directement par la population, on remarque ainsi la mise en place de critères plus stricts de sélection.

Aux élections municipales, il s'agit de remporter les élections, d'asseoir un nouveau pouvoir ou de renforcer l'ancien, selon que l'on se trouve dans l'opposition ou la majorité

<sup>326</sup> M. AGULHON, L. GIRARD, *Les maires en France du consulat à nos jours*, Paris, Edition de la Sorbonne, 1986.

sortante. Pour ce faire, on actionne des leviers liés à la variable âge. On rajeunit, on diversifie : chaque électeur doit se retrouver dans la liste. Mais un premier blocage s'opère une fois les élections gagnées et les plus jeunes ne se voient confier aucune mission. Quand il s'agit de choisir les futurs conseillers communautaires, le maire renforce son équipe habituelle, ses fidèles, ceux en qui il a confiance et qui possèdent l'expérience requise. D'autre part, ce manque de confiance en la « jeunesse politique » pourrait se comprendre car au sein de l'intercommunalité, il s'agit de défendre les intérêts de sa ville. Non seulement, le maire exige une allégeance absolue mais encore une expérience solide, notamment dans la connaissance et la gestion des dossiers.

Nous allons maintenant comparer les données entre la population niçoise, sa représentativité au conseil municipal et au conseil communautaire de la CUNCA.

**Tableau n°13 : La répartition par âge des conseillers communautaires titulaires et suppléants et des conseillers municipaux de la ville de Nice par rapport à sa population**

Age	Population de la ville de Nice *	Conseillers municipaux	Conseillers communautaires titulaires
<b>0-19 ans</b>	74937 soit 21,7%	Pas d'élus, soit 0%	Pas d'élus, soit 0%
<b>20-24 ans</b>	23361 soit 6,8%	Pas d'élus, soit 0%	Pas d'élus, soit 0%
<b>25-34 ans</b>	41538 soit 12%	2 élus, soit 2,9%	Pas d'élus, soit 0%
<b>35-49 ans</b>	65710 soit 19,1%	16 élus, soit 21,7%	10 élus, soit 24,4%
<b>50-64 ans</b>	62637 soit 18,2%	36 élus, soit 52,2%	26 élus, soit 63,4%
<b>65 ans et plus</b>	76692 soit 22,2%	16 élus, soit 23,2%	5 élus, soit 12,2%
<b>Total</b>	344875 soit 100%	69 élus, soit 100%	41 élus, soit 100%

\*Source : INSEE, résultats du recensement de la population 2008.

Nous remarquons que pour la ville de Nice, les tranches d'âge les plus jeunes sont un peu mieux représentées au conseil communautaire comme au conseil municipal que pour la ville de Grasse, même si ces proportions restent très relatives. La première hypothèse que l'on pourrait émettre face à cette différence, c'est que Christian Estrosi (56 ans) plus jeune que Jean-Pierre Leleux (64 ans) entraîne dans son sillage un rajeunissement de son équipe municipale et communautaire. La deuxième hypothèse, alors que sa ville a une population beaucoup plus vieillissante que celle de Grasse, tient sans doute à la volonté de rupture. Le désir d'une nouvelle dynamique à opposer à celle de Jacques Peyrat a sans doute primé lors des élections municipales de 2008.

Monsieur Jean-Pierre Leleux en 2008 n'avait aucune liste d'opposition à droite contrairement à Christian Estrosi qui devait enlever la mairie à un représentant de droite comme lui. Certainement fallait-il élargir pour convaincre d'autres tranches de la population, offrir aux niçois une nouvelle vision pour une ville plus dynamique avec une équipe plus diversifiée. Cette diversité se reflète obligatoirement, même si en moindre mesure, au conseil

communautaire. En 1995, la moyenne d'âge des conseillers municipaux était, d'après les travaux dirigés par Jean-Paul Brunet, de 49,1 ans, avec une difficulté pour les plus jeunes d'émerger. « *Visiblement, l'attrait du nouveau et l'arrivée des jeunes conseillers ont trouvé leurs limites : les équipes municipales qui se constituent veillent sans doute à recruter quelques jeunes pour leur image de marque, mais elles rechignent à leur accorder une place excessive* ». <sup>327</sup>

Comparer de façon chiffrée les élus municipaux et les conseillers communautaires des Alpes-Maritimes par rapport à ceux de la France s'avère difficile. En effet, les statistiques se limitent essentiellement aux maires, aux présidents d'EPCI, voire aux adjoints mais ne s'intéressent guère aux « simples élus ». Ce que nous savons, c'est que « *les retraités ont franchi la barre symbolique des 30% à l'occasion des scrutins municipaux de mars 2008* ». <sup>328</sup> Cette donnée qui prouve le vieillissement de l'exécutif municipal reflète certainement celle d'une tendance plus générale qui concerne tous les élus. Les conseils communautaires dans nos exemples choisis accentuent ce vieillissement du personnel politique. Y siéger requiert temps et expérience. Il s'agit aussi de limiter la prise de risque. Mais le conseil communautaire représente, comme déjà évoqué précédemment, un tremplin pour les élus plus jeunes et ambitieux, désireux de concrétiser une carrière politique. Le fait de se retrouver au conseil communautaire leur offre une plus-value liée à l'apprentissage de la gestion politique locale qui pourrait être réinvestie aux prochaines élections.

Toutefois, le système de « fléchage » risque de faire disparaître pour les élus les plus jeunes cette opportunité de « capitalisation » de l'expérience politique. Si le « fléchage » se limite, par exemple, pour la ville de Grasse aux 10 premiers sur la liste municipale, alors les élus les plus jeunes se verront exclus. Ainsi, ce changement qui devait instaurer plus de représentativité contribuera au contraire à la réduire et renforcera la détention du pouvoir, la consolidant dans les mains d'une classe politique vieillissante. Cette dernière possèdera, certes, l'expérience du pouvoir et la connaissance des dossiers, mais privera les instances politiques du pouvoir d'énergie, de celui de l'enthousiasme et des idées nouvelles.

Le système d'accès au conseil communautaire cristalliserait alors un pouvoir vieillissant, très attaché à ses privilèges et peu enclin à un partage du pouvoir avec les plus jeunes. Comment alors s'étonner de leur abstentionnisme aux élections, de leur désintérêt pour la vie politique locale quand ils se voient gouvernés par leurs « grands-pères », créant ainsi un problème générationnel. L'étude locale de la composition des conseils communautaires permet de mettre en évidence, de par ses modalités d'accès, l'écart entre une France multiculturelle, plutôt jeune et des élus très souvent sexagénaires, d'origine européenne, creusant un peu plus le fossé entre les générations.

Le système de « fléchage » féminisera les effectifs. En effet, les conseillers communautaires seront élus par la population avec l'alternance homme/femme, il apparaît donc logique que nous assisterons à une féminisation des conseils communautaires. Mais là encore la parité aura été imposée par la loi. Toutefois, les effectifs communautaires ne se rajeuniront pas. Etre élu(e) exige du temps et les femmes d'un « certain âge », libérées des charges familiales en possèdent plus que les jeunes qui souvent privilégient la famille à la

<sup>327</sup> BRUNET Jean-Paul, *Les conseillers municipaux des villes de France au XXe siècle*, Bordeaux, PUB, 2006, p. 24.

<sup>328</sup> *Journal des Maires de France*, 5 février 2009, p. 3.



politique. L'expérience d'élus locaux prouve que celui qui veut gravir les échelons du pouvoir local ou du moins tenter cette ascension, doit investir un « capital temps » considérable, sa seule ambition ne suffisant pas.

En 2008, le constat est que la tendance à un certain vieillissement de la population des délégués intercommunaux s'accroît compte tenu du faible renouvellement des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale après les élections municipales de 2008. Si la majorité des candidats qui postulent au poste de délégué intercommunal titulaire est âgée en moyenne de 57 ans, les postulants suppléants ont en moyenne 54 ans. L'âge avancé qui serait synonyme d'expérience politique,<sup>329</sup> constitue sans doute une prime aux candidats sortants. Le département des Alpes-Maritimes n'échappe pas au phénomène de vieillissement de son personnel politique local et au manque de renouvellement des élites politiques locales.

L'âge avancé se révèle comme l'un des éléments discriminants dans la désignation de délégués de communes pour siéger dans les conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale, et ce quel que soit la nature de l'EPCI à fiscalité propre.

---

<sup>329</sup> KOEBEL Michel, *op. cit.*

## **Section 2 : La sélectivité socioprofessionnelle comme facteur discriminant dans le choix des délégués de communes**

En principe tous les conseillers municipaux peuvent, quelle que soit leur origine socioprofessionnelle, prétendre faire partie du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre. Mais dans la pratique, certaines catégories socioprofessionnelles ont plus de chances que d'autres d'accéder au mandat de délégué intercommunal. Nous verrons à travers une analyse comparative si le fossé entre élus et population, déjà présent au sein des conseils municipaux, se creuse avec l'accès au conseil communautaire. Ce dernier accentue-t-il le phénomène décrit par Michel Koebel selon lequel les élus ne sont pas représentatifs socialement de la population ? <sup>330</sup> **(A)**

De plus, en analysant la composition socioprofessionnelle des détenteurs des mandats intercommunaux, des disparités en termes de bagage intellectuel confirment la présence d'un groupe d'élus sur-diplômés dans les conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, les ressources culturelles que nous mesurons par les diplômes obtenus par les candidats viennent renforcer les critères d'accession à l'espace intercommunal, comme l'affirment Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron<sup>331</sup> pour qui les facteurs culturels participent de la reproduction des hiérarchies sociales. **(B)**

---

<sup>330</sup> KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, op, cit.

<sup>331</sup> BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude, *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit, 1970.

### A. Les logiques sociales de la sélection des délégués de communes

Après l'analyse du sexe et de l'âge comme variables déterminantes dans le choix des délégués de communes, nous nous sommes intéressés à la distribution socio-professionnelle de ces derniers. En effet, il apparaît important de se pencher sur les relations entre origine professionnelle et accession au mandat de délégué intercommunal titulaire ou suppléant et voir si l'origine socioprofessionnelle influe sur le recrutement des candidats et quelles catégories alors se voient privilégier au détriment d'autres.

Voilà pourquoi, nous avons étudié la répartition des élus communautaires par catégories socioprofessionnelles dans les EPCI suivants : Monts d'Azur, Terres de Siagne, PAP, CASA, CARF et CUNCA. Ils représentent 284 titulaires et 128 suppléants, soit 412 conseillers. Deux cent soixante-seize élus ont répondu au questionnaire (annexe n°3) envoyé dans toutes les mairies concernées, soit 67% des élus. La recherche sur le terrain montre que dans les communautés de communes, la collecte des données s'avère très difficile d'où notre choix de nous limiter à deux communautés de communes, à l'est du département et plus accessibles compte tenu des liens existants entre Grasse et son arrière-pays.

En effet, les questionnaires n'étaient pas complètement remplis et la profession manquait souvent. Il fallait alors téléphoner dans les différents secrétariats de mairie et se confronter souvent à un refus de nous communiquer les professions. Aucun site internet des mairies ne s'intéressant à ce critère, les recherches se sont avérées fastidieuses. Nous sommes parvenus toutefois à obtenir un nombre satisfaisant de réponses. Nous tenons à rappeler que peu d'ouvrages se consacrent à l'étude des conseillers municipaux, encore moins à celle des conseillers communautaires, alors que les recherches sur les maires foisonnent.

La nomenclature adoptée est celle de l'Insee lors de ses recensements. Comme pour Jean-Paul Brunet « *le codage socioprofessionnel nous a souvent plongés dans d'interminables hésitations que nous avons fini par lever après informations auprès des correspondants de chaque ville et en laissant une part non négligeable au bon sens* ».<sup>332</sup>

---

<sup>332</sup> BRUNET Jean-Paul, *op. cit.*, p. 35.

Tableau n°14 : La répartition par catégories socioprofessionnelles des élus communautaires

Catégories socioprofessionnelles	Conseillers communautaires titulaires (I)	Conseillers communautaires suppléants (II)	Total (I) et (II)	Soit %
Agriculteurs exploitants	1 élu, soit 0,5%	1 élu, soit 1,1%	2	0,7%
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	24 élus, soit 12,8%	14 élus, soit 15,9%	38	13,8%
Cadres et professions intellectuelles supérieures	63 élus, soit 33,5%	27 élus, soit 30,7%	90	32,6%
Professions intermédiaires	16 élus, soit 8,5%	9 élus, soit 10,3%	25	9,1%
Employés	13 élus, soit 6,9%	11 élus, soit 12,5%	24	8,7%
Ouvriers	Pas d'élus, soit 0%	Pas d'élus, soit 0%	0	0%
Retraités	67 élus, soit 35,6%	22 élus, soit 25%	89	32,2%
Sans activité professionnelle	4 élus, soit 2,2%	4 élus, soit 4,5%	8	2,9%
<b>Total</b>	284 élus	128 élus		

La première remarque que nous tirons du tableau ci-dessus met en évidence un certain fossé entre « cadres et professions intellectuelles supérieures » et « ouvriers, agriculteurs et sans profession », soit 29 points d'écart.

La deuxième remarque est celle liée à la place consistante qu'occupent les retraités qui représentent plus d'un tiers des élus communautaires. Ils sont âgés en moyenne de 65 ans contre plus de 50 ans pour les conseillers communautaires qui sont en activité. Si la disponibilité des retraités est un avantage pour l'implication dans la vie municipale, elle est aussi un atout considérable dans la compétition pour l'accès au mandat de délégué intercommunal dont l'exercice est ressenti par ailleurs comme de plus en plus lourd à assumer et de moins en moins compatible avec une activité professionnelle normale. Les propos suivants traduisent ce sentiment :

*« Aujourd'hui, le développement de structures intercommunales avec le transfert de plus en plus important des compétences communales qui va avec, demande aux délégués de communes plus d'investissement que par le passé. Etre à la fois conseiller municipal et délégué de communes implique un emploi de temps chargé car il faut assister très souvent à de nombreuses réunions le même jour. Vous savez, ça prend quand même du temps de faire tout ce travail ! »<sup>333</sup>*

<sup>333</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec M. Thierry Gueguen, maire de Séranon, conseiller communautaire, vice-président de la communauté de communes des Monts d'Azur, mars 2007.

Cette réflexion recueillie lors de nos entretiens illustre bien cette mise en avant de la variable « temps » que nous avons voulu vérifier sur le terrain, pour les communes les plus petites :

**Tableau n°15 : La répartition par catégories socioprofessionnelles des élus communautaires dans les communautés de communes des Monts d’Azur et de Terres de Siagne**

Catégories socioprofessionnelles	CC Monts d’Azur	CC Terres de Siagne
Agriculteurs exploitants	0%	0%
Artisans, commerçants et chefs d’entreprise	8,3%	4%
Cadres et professions intellectuelles supérieures	8,3%	40%
Professions intermédiaires	0%	16%
Employés	12,5%	4%
Ouvriers	0%	0%
Retraités	54,2%	36%
Sans activité professionnelle	16,7%	0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Ce tableau confirme les propos de Thierry Gueguen. En effet, dans le Haut-Pays grassois, les retraités représentent un pourcentage important. Ils correspondent à un habitat où la population est vieillissante et où l’on enregistre un retour de citadins à leur village d’origine dans la vie politique duquel ils s’impliquent. Dans le Moyen-Pays, les retraités représentent toujours un pourcentage important mais ce sont déjà les cadres et les professions intellectuelles supérieures qui prédominent.

Etre retraité implique que l’élu dispose de temps à consacrer à l’action politique locale.<sup>334</sup> En effet, le temps disponible pour exercer leur mandat représente l’une des préoccupations essentielles des élus locaux. Selon un sondage effectué en 2010, plus d’un tiers d’élus locaux considèrent le manque de temps comme l’une de leurs principales difficultés<sup>335</sup>. La force de la ressource « temps disponible » trouve ainsi toute son importance chez les retraités. Cette force dépend-elle des électeurs qui attendent de leurs élus un investissement dans l’action politique locale ? Dépend-elle d’une stratégie des élus pour écarter les concurrents les plus jeunes ?

En théorie, le statut<sup>336</sup> de l’élu local aménage les conditions matérielles de l’exercice du mandat, c’est-à-dire, donner le temps et les moyens nécessaires à la fonction d’élu et incite toutes les catégories professionnelles à se porter candidates aux fonctions électives. Mais ce principe est loin de se traduire dans la réalité, car toutes les catégories socioprofessionnelles

<sup>334</sup> DE COURSON Jacques, *Les élus locaux*, Editions d’Organisation, 2000, 240 p.

<sup>335</sup> *La gazette des communes, des départements et des régions*, 4 octobre 2010.

<sup>336</sup> La loi du 27 février 2002 « démocratie de proximité » a renforcé et précisé les dispositifs mis en place.

n'accèdent pas facilement aux fonctions électives. Et l'intercommunalité participe à renforcer cette difficile accession aux mandats électifs locaux d'une grande partie de la population.

Nous allons voir maintenant à travers le tableau qui suit les différences de répartition entre les populations locales de Nice et de Grasse et celles de leurs conseils municipaux et communautaires.

**Tableau n°16 : La répartition par catégories socioprofessionnelles des populations de Nice et de Grasse et celle de leurs conseils municipaux et communautaires**

Catégories socioprofessionnelles	Ville de Nice			Ville de Grasse		
	Pop. locale	CM	CC	Pop. locale	CM	CC
Agriculteurs exploitants	0,1%	0%	0%	0,2%	0%	0%
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	3,6%	10,15%	14,7%	4,37%	18,6%	33,34%
Cadres et professions intellectuelles supérieures	7,7%	49,2%	51,2%	8,69%	39,53%	44,44%
Professions intermédiaires	12,7%	14,50%	17,1%	14,22%	18,6%	0%
Employés	18%	4,35%	7,3%	18,71%	4,7%	0%
Ouvriers	9,3%	0%	0%	13,15%	0%	0%
Retraités	29%	10,15%	2,4%	22,26%	16,27%	22,22%
Sans activité professionnelle	19,6%	11,65%	7,3%	18,40%	2,3%	0%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source pour les populations de Nice et de Grasse : recensement de l'Insee de 2008

L'activité agricole dans les Alpes-Maritimes représente une activité qui ne cesse de baisser. De plus, la population vieillissante de cette catégorie, le temps consacré à leur activité bien supérieur à la moyenne nationale, la difficulté du mandat intercommunal face à des problématiques toujours plus complexes n'encouragent pas ces citoyens à entrer dans la vie politique locale, qu'elle soit municipale ou intercommunale.

L'absence totale des ouvriers est frappante aussi bien au conseil municipal qu'au conseil communautaire. Nous remarquons là un véritable déficit de représentativité sociale car cette classe sociale n'est pas négligeable au sein d'une ville comme Grasse, première ville industrielle du département. Il semble qu'ils « *souffrent d'un double handicap : une position symboliquement dominée (faible capital scolaire, faible réputation de compétence), mais aussi une faible notoriété comme tous les salariés* ». <sup>337</sup>

<sup>337</sup> LE BART Christian, *op. cit.*, p. 192.

Toutefois, si le pourcentage des élus issus des milieux ouvriers est inexistant, celui des employés est relativement plus élevé, mais ne pèse pas de façon importante dans la sélection des délégués intercommunaux. Leurs possibilités d'accéder, une fois élus conseillers municipaux, à l'espace politique intercommunal sont quatre fois moins élevées que celles des professions libérales, les cadres et professions intellectuelles supérieures.

Les chefs d'entreprise sont assez bien représentés. « *Depuis les années 1980, des chefs d'entreprise se lancent dans l'aventure municipale en mettant leurs compétences managériales* ». <sup>338</sup> On peut dire que « *là encore, réputation de compétence, notoriété et clientélisme jouent dans le même sens* ». <sup>339</sup>

Mais l'écrasante majorité des élus des conseils communautaire et municipal sont issus des cadres et professions intellectuelles supérieures, notamment des professions libérales comme les médecins ou les avocats. « *C'est toute une culture de la confiance à l'égard des autorités sociales qui prédisposent à leur éligibilité. La transformation de la clientèle professionnelle en clientèle politique n'est qu'un des ressorts de cette alchimie* ». <sup>340</sup>

Les retraités ne représentent pas le même poids que dans les communautés de communes. A Nice, notamment, leur représentation au conseil communautaire reste très faible : 2,4% face au 32,2% de la répartition sur les communautés analysées dans le tableau n°15. On peut avancer quelques explications. D'une part, Christian Estrosi a voulu sans doute accéder à la mairie de Nice avec une nouvelle équipe municipale afin de marquer une certaine rupture avec le maire sortant Jacques Peyrat. D'autre part, se faisant accompagner dans cette campagne municipale niçoise, il voulait apparaître comme un homme « nouveau » par rapport à son prédécesseur. Il fallait construire l'image d'un candidat « ouvert ».

Le statut professionnel apparaît ainsi très prédictif dans la sélection des conseillers municipaux pour participer au « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales. Nous pouvons mettre en exergue plusieurs constats de cette analyse empirique :

- Le déficit de la représentativité sociale face à la population locale avec des tranches professionnelles complètement absentes.
- La sur-représentation des cadres dans les communautés d'agglomération et la communauté urbaine.
- La sur-représentation des retraités dans les communautés rurales.
- L'étape de la sélectivité qui se resserre dans le passage du conseil municipal au conseil communautaire.

Nous mettons ici en évidence des caractéristiques sociologiques qui dessinent le profil des conseillers communautaires qui contribuent au processus d'institutionnalisation des EPCI. Les distorsions sociologiques se trouvent ainsi renforcées par ce « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales. Les élus les mieux dotés sociologiquement et politiquement accèdent plus facilement aux mandats intercommunaux et s'investissent dans le travail politique communautaire plus que certains de leurs pairs du conseil municipal. Si l'origine socioprofessionnelle pèse relativement dans la compétition du « 3<sup>ème</sup> tour » des municipales

---

<sup>338</sup> LE BART Christian, *op. cit.*, p. 189.

<sup>339</sup> *Ibidem.*, p. 190.

<sup>340</sup> *Ibid.*, p. 189.

pour l'accès aux mandats intercommunaux, nous voulons nous pencher sur la place accordée aux ressources culturelles des candidats dans ce processus de recrutement communautaire.

### **B. La prégnance des diplômes dans l'accès au conseil communautaire**

Les ressources culturelles viennent renforcer les mécanismes de sélection des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. Pour Rémy Le Saout « *toutes les distributions relevant des études menées sur les origines socioprofessionnelles du personnel politique français, quelles que soient les catégories de fonctions ou de mandats observés, offrent une image très éloignée de la répartition de la population française* ». <sup>341</sup> De même le recrutement du personnel politique intercommunal accentue cette image d'éloignement des citoyens en termes sociologiques.

Comme pour la collecte des données professionnelles, nous avons consacré beaucoup de temps pour comptabiliser la répartition de ces dernières. Celles-ci n'appartiennent pas aux données facilement repérables. Elles ne se trouvent ni dans les revues officielles<sup>342</sup> sur les élus du département des Alpes-Maritimes, ni sur les sites internet des villes. Il a fallu demander à chaque mairie, insister plusieurs fois de suite et remarquer que les retours étaient moindres par rapport à ceux liés au sexe ou à l'âge. Ainsi l'étude faite sur les mêmes EPCI que l'étude précédente enregistre un retour de 208 élus sur 412 au total, soit 50,5%. De plus, les résultats du recensement de la population de 2008 par l'Insee présentent un panel beaucoup plus détaillé que le nôtre. Afin de faciliter et de clarifier nos données, nous les avons regroupées en trois grandes catégories :

- Pas de diplôme ou un diplôme inférieur au bac
- L'obtention d'un baccalauréat
- Les études supérieures englobant le cursus LMD

Nous obtenons les résultats suivants que nous avons d'ailleurs comparés aux résultats obtenus pour les villes de Nice et de Grasse.

---

<sup>341</sup> LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé » *op.cit.*, p. 451.

<sup>342</sup> *Tout savoir sur les 163 communes des Alpes-Maritimes. Répertoire des communes et des maires et des adjoints de votre département*, Saint-Maurice l'Exil, Editions Callipro, juillet 2009, 114 p.



Tableau n°17 : Répartition des délégués intercommunaux selon le dernier diplôme obtenu

Dernier diplôme obtenu	Conseillers communautaires titulaires (I)	Conseillers communautaires suppléants (II)	Total (I) et (II)	Population de la ville de Nice	Population de la ville de Grasse
Aucun diplôme ou BEPC, CAP, BEP	13 élus, soit 9,7%	9 élus, 12,2%	22 élus, soit 10,6%	56,62%	57,40%
Bac général ou professionnel	47 élus, soit 35%	30 élus, soit 40,5%	77 élus soit 37%	17,28%	17%
Etudes supérieures	74 élus, soit 53,8%	35 élus, soit 47,3%	109 élus, soit 52,4%	26,10%	25,60%
<b>Total</b>	134	74		100%	100%

Source pour les villes de Nice et de Grasse : Le recensement de l'Insee de 2008

La répartition par diplôme semble confirmer les proximités sociales que nous avons relevées. Les élus intercommunaux qu'ils soient titulaires ou suppléants présentent un profil de formation caractérisé par une sur-qualification. Dans le détail des résultats, les conseillers communautaires titulaires qui possèdent un niveau de formation égal à bac + 3 et plus, représentent 53,80%. Chez les conseillers communautaires suppléants, ils sont un peu moins de 50% à détenir le même niveau de formation.

Nous remarquons ainsi que plus de la moitié de la population ne se voit pas représentée au sein du conseil communautaire puisqu'elle y représente moins de 11%. Les EPCI favorisent donc les élus ayant un niveau d'éducation élevé. L'étude menée par Eric Kerrouche sur les conseillers municipaux français confirme nos données. En effet selon ses recherches « *s'agissant du niveau d'éducation, celui-ci est plutôt élevé puisque seuls 28,2% de nos répondants sont titulaires d'un diplôme inférieur à celui du baccalauréat, ce qui est assez compréhensible en raison de la répartition trouvée plus haut qui fait la part belle à des professions exigeant un bon niveau de diplôme* »<sup>343</sup>. L'accès au conseil communautaire vient renforcer le poids de cette variable dans la sélection du personnel politique intercommunal. Ainsi, il existe une corrélation entre la détention d'un capital culturel élevé et la possibilité offerte à certains conseillers municipaux d'accéder à un mandat de délégué intercommunal, même si formellement tout élu municipal peut accéder au poste de conseiller communautaire.

La réflexion sur la qualification est aussi un élément nécessaire à toute réflexion sur l'accentuation de la professionnalisation liée à la mise en place des établissements publics de coopération intercommunale. La qualification a souvent été reconnue comme le préalable de la professionnalisation.<sup>344</sup>

D'ailleurs si nous abordons la question sous cet aspect, nous rompons avec cette théorie fort répandue de la démocratie qui veut que chaque citoyen puisse exercer une

<sup>343</sup> KERROUCHE Eric, « Les conseillers municipaux : photographie d'un peuple méconnu », *Pouvoirs locaux*, n°88, 1/2011, p. 98.

<sup>344</sup> BOUDON Raymond et BOURRICAUD François, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 2000.

responsabilité électorale<sup>345</sup>. Au vu des chiffres obtenus, il est loisible de faire l'hypothèse d'une corrélation au moins partielle entre les niveaux de qualification repérés, la complexification des modes de gestion du gouvernement local et la professionnalisation de plus en plus importante des fonctions électorales, qu'elles soient directes ou indirectes à l'échelle locale.

En valeur absolue, les personnes très diplômées ne sont peut-être pas les plus compétentes, mais elles bénéficient du prestige lié aux études, à la capacité de s'exprimer, à l'esprit de synthèse, à cette possibilité de se sentir décomplexé que confère parfois le savoir dans l'arène publique face à des complexes presque héréditaires des populations peu ou pas diplômées. Ainsi Christian Le Bart souligne le « *prestige lié à la détention de diplômes, la disponibilité et la maîtrise de l'agenda, la possession d'une clientèle professionnelle source de notoriété comme conditions de l'éligibilité idéalement remplies* ». <sup>346</sup> Il en est de même pour les enseignants très diplômés dont l'accès au pouvoir s'explique par « *le temps libre, la réputation de compétence* ». <sup>347</sup> Il semblerait que l'on assiste à l'apparition d'un nouveau type de notables bien dotés en ressources éducatives et professionnelles avec l'institutionnalisation de l'intercommunalité.

En effet, la décentralisation en même temps qu'elle a permis le transfert de nombreuses prérogatives aux élus locaux, a aussi contribué à modifier profondément la gestion publique locale <sup>348</sup> permettant ainsi le retour des notables. L'intercommunalité vient accentuer la sophistication de l'élaboration des politiques publiques locales. Cette dernière demande de la part des élus qu'ils possèdent un certain niveau de formation mesuré par le diplôme obtenu, car la conduite des établissements publics de coopération intercommunale en termes gestionnaires nécessite la détention d'un nombre de savoir-faire par les conseillers communautaires, nécessité ancrée dans l'inconscient collectif, peut-être, et dans un sentiment qui fait que les peu diplômés éprouvent parfois un sentiment d'infériorité face aux diplômés.

La gouvernance de l'intercommunalité installe ainsi une logique supplémentaire contraignante de gestion des politiques publiques locales <sup>349</sup> avec de nombreux transferts de compétences communales aux EPCI à fiscalité propre et fait émerger de nouvelles problématiques du gouvernement local. Les élus locaux doivent donc s'adapter à cette nouvelle donne en montrant leur capacité d'appropriation des nouveaux enjeux intercommunaux.

Nous pouvons témoigner du niveau de formation sans cesse recherché par les élus locaux dans les organisations professionnelles. L'expérience acquise à l'échelle municipale liée aux années passées en tant que conseiller municipal se transforme en formation professionnelle continue <sup>350</sup> et empirique transposable sur le terrain intercommunal. A défaut

---

<sup>345</sup> LE BART Christian, *Les maires : sociologie d'un rôle*, Lille, Les Presses Universitaires du Septentrion, 2003, 222 p.

<sup>346</sup> *Ibidem.*, p. 189.

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>348</sup> HERTZOG Robert, « L' élu local et la dépense publique : un entrepreneur entre performance et économies », in Bidegaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L' élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp. 95-111.

<sup>349</sup> LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, volume 45, n°1, 1995, pp. 57-95.

<sup>350</sup> GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie et KERROUCHE Eric, « Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe », *Pouvoirs*, n°95, novembre 2005, pp. 79-98.

donc d'une formation institutionnelle<sup>351</sup>, la formation professionnelle continue constituerait donc un atout ou une plus-value pour les candidats aux mandats de conseillers communautaires.

Les données recueillies sur le niveau de ressources culturelles des conseillers communautaires, qu'ils soient titulaires ou suppléants montrent qu'ils se distinguent des autres élus municipaux : il s'agit d'une population plus diplômée. Les EPCI semblent évoluer constamment entre continuité voire accentuation des mécanismes de sélection municipale et rupture. Nous pouvons parler de continuité des dynamiques locales car le diplôme joue beaucoup dans la sélection des adjoints par exemple, mais rupture aussi car la palette plus ample de représentativité de la population à travers les élus communaux se réduit considérablement.

Le facteur « temps » reste important car les réunions très souvent en début d'après-midi des conseils communautaires et des commissions intercommunales de travail favorisent les professions aptes à gérer leur temps ou pouvant se mettre facilement en disponibilité. Toutefois, la lourdeur des dossiers, l'exigence de s'en approprier et de pouvoir en discuter, leur complexité agit comme un filtre qui laisse de côté les élus communaux ayant peu étudié. La composition des conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fournit une image inversée du niveau de formation des français. Alors que selon l'INSEE, en 2008, près de 72% de la population française possède un niveau inférieur ou égal au baccalauréat, dans l'échantillon plus de 89% des conseillers communautaires des structures intercommunales ont un niveau d'étude supérieur ou égal au baccalauréat.

Nous pouvons donc conclure que seule une partie de l'élite intellectuelle accède aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. Comme dans les variables précédentes, les conseils communautaires se distinguent des conseils municipaux où la population reste mieux représentée. On assiste ainsi à une construction pyramidale des mandats électifs. Cette image pyramidale de la sélection intercommunale confirme les conclusions tirées par Michel Koebel pour lequel *« l'enracinement local était une des*

---

<sup>351</sup> L'article L. 2123 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions ». En effet, dans les trois mois qui suivent son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. Ce droit est également reconnu au profit des membres des organes délibérants des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des communautés de communes. Les élus salariés, fonctionnaires ou contractuels, ont droit à un congé de formation de 18 jours pour toute la durée de leur mandat et ce quel que soit le nombre de mandats qu'ils détiennent. En outre, les communes-membres d'un EPCI peuvent transmettre à ce dernier la compétence « formation ». Ce transfert entraîne alors de plein droit la prise en charge par le budget de l'EPCI des frais de formation. Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant délibère sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes-membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulant les actions, comme au conseil municipal, est annexé au compte administratif et donne lieu à un débat annuel sur la formation des élus des communes-membres.

*conditions sine qua non pour une carrière longue en politique* »<sup>352</sup> mais qui « constate avec stupéfaction que la reproduction sociale du système politique évolue dans le sens d'un rétrécissement de l'accès à la politique locale »<sup>353</sup>. Ainsi, selon lui, « le capital culturel, économique et social est un facteur déterminant dans la sélection des élites politiques locales »<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Broissieux, Editions du Croquant, 2006, p. 45.

<sup>353</sup> *Ibidem.*, p. 63.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 78.

### Section 3 : Les différents facteurs de l'inégale accession à la fonction exécutive des EPCI

Si l'étude de Rémy Le Saout relative à la sociologie des présidents des établissements intercommunaux<sup>355</sup> retient notre attention, les angles d'approche du phénomène des EPCI à fiscalité propre ne traitent que rarement, voire partiellement du « pouvoir intercommunal » qui reste un objet à investir par les sciences sociales.

Dans son étude relative à la sociologie des présidents des établissements intercommunaux, Rémy Le Saout cherche à appréhender le processus d'autonomisation d'une fonction encore inachevée en s'appuyant sur une enquête par questionnaire effectuée au niveau national, entre novembre 1997 et mars 1998 auprès d'un échantillon de présidents d'EPCI à fiscalité propre (301 présidents composent la population) ainsi qu'une série d'entretiens et d'études de cas. L'analyse de Rémy Le Saout sur les conditions d'accession au poste de chef de l'exécutif intercommunal a le mérite de réintroduire les effets de « variables » telles que la position socioprofessionnelle ou le niveau de diplôme. Nous avons introduit dans notre recherche des variables telles que l'« âge » et le « sexe » qui sont absentes de l'étude de Rémy Le Saout. Ayant étudié ces variables pour les conseillers communautaires, il nous semblait intéressant d'approfondir la réflexion de nos pairs sur l'exécutif intercommunal. Il s'agit de savoir si la sélection se durcit et le cas échéant, comment elle se durcit **(A)**.

Mais, nous nous sommes aussi inscrits dans sa démarche en revisitant les propriétés socioprofessionnelles des chefs des exécutifs intercommunaux et en élargissant notre recherche aux vice-présidents des EPCI à fiscalité propre du département des Alpes-Maritimes. Là encore, il semble opportun de les comparer avec celles des conseillers communautaires. Peut-on émettre l'hypothèse que ces variables déjà sélectives pour accéder à l'organe délibérant, le deviennent encore plus dans l'accession à la fonction exécutive ? Ces deux variables s'ajouteraient aux deux premières comme autant de barrières dans la compétition intercommunale **(B)**.

---

<sup>355</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, PUO, 2000, p. 461.

### **A. L'âge et le sexe : deux variables importantes dans la conquête des responsabilités exécutives intercommunales**

Dans le cadre de l'élection des membres du bureau communautaire, si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection se déroule à la majorité relative. En cas d'égalité, comme toujours dans le cas de l'élection du maire et des adjoints, le plus âgé est déclaré élu, comme le mentionnions précédemment. Il est par ailleurs important de noter que le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des délégués communautaires. A partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge. De telles dispositions semblent privilégier les plus âgés des élus qui aspirent à des responsabilités intercommunales, que ce soit pour l'élection du plus âgé en cas d'égalité de voix ou pour la conduite de la présidence par le doyen d'âge jusqu'à l'élection de chef de l'exécutif intercommunal.

#### **a. Le poids déterminant de l'âge dans la composition du capital politique intercommunal**

Tout semble se passer comme si d'office, les élus appelés à occuper les mandats de président et de vice-président devaient avoir un certain âge. La prise en compte de l'âge dans l'accession aux mandats de responsabilités exécutives intercommunales permet de voir s'il constitue pour certains conseillers communautaires, surtout les plus âgés, la confirmation d'un parcours politique local.

**Tableau n°18 : La répartition par âge des présidents des exécutifs intercommunaux**

<b>Age</b>	<b>Présidents des exécutifs intercommunaux</b>	<b>Vice-présidents des exécutifs intercommunaux</b>
<b>18-24 ans</b>	-	-
<b>25-34 ans</b>	-	-
<b>35-49 ans</b>	-	8 élus (9,9%)
<b>50-64 ans</b>	3 élus (33,4%)	43 élus (53%)
<b>65 ans et plus</b>	6 élus (66,6%)	30 élus (37,1%)

Les résultats de ce tableau prennent en compte 9 EPCI. Si les 9 présidents ont répondu, seuls 81 vice-présidents sur 94 nous ont communiqué leur âge. Il apparaît que l'accession à la fonction de présidence ou de vice-présidence des EPCI à fiscalité propre favorise les candidats les plus âgés.

La répartition par âge des conseillers communautaires montre que les plus jeunes, en l'occurrence ceux de moins de 50 ans, n'exercent aucun mandat de président et moins de 10% d'entre eux accèdent au poste de vice-président. La désignation des présidents et des vice-présidents s'inscrit dans la même logique que celle de la désignation des conseillers communautaires lorsque nous prenons en compte l'âge des candidats. De façon générale, les chefs des exécutifs intercommunaux et les vice-présidents sont beaucoup plus âgés que le

reste de la population des conseillers communautaires. La dernière tranche, celle des 65 ans et plus, ne représentait chez les conseillers communautaires titulaires que 31,6% alors qu'elle atteint 66,6% pour les présidents.

Nous remarquons en outre que le fossé entre élus exécutifs communautaires et corps électoral se creuse un peu plus. Même s'il nous appartient de prendre en compte le poids du savoir-faire politique que confère l'âge, nous ne pouvons toutefois ne pas nous apercevoir de ce décalage entre corps électoral et élus exécutifs, décalage bien plus important qu'au conseil municipal ou au conseil communautaire. Eric Kerrouche va plus loin encore en affirmant que « *les structures intercommunales ont tendance à fonctionner sur un mode corporatiste au profit des élus tout en tenant les citoyens à l'écart* »<sup>356</sup>. Pour lui « *cette désignation accroît l'éloignement démocratique vis-à-vis du citoyen et renforce l'opacité institutionnelle locale* ».<sup>357</sup>

Chez les vice-présidents, la tranche des plus de 65 ans représente encore 37,1%. Le jeu intercommunal semble favoriser des élus communautaires dont l'âge est compris entre 50 et 64 ans, et, dans une proportion beaucoup moins importante, les conseillers communautaires âgés de plus de 64 ans. De façon générale, nous nous apercevons que les prétendants aux mandats exécutifs intercommunaux affichent un âge moyen assez élevé qui laisse peu de place aux jeunes conseillers communautaires.

Une autre distinction s'opère en termes d'âge selon le type d'EPCI à fiscalité propre. En effet, ce sont dans les intercommunalités rurales que nous retrouvons une majorité de présidents et de vice-présidents les plus âgés. Presque 60% d'entre eux ont plus de 60 ans. Cette situation pourrait trouver son explication dans le fait que dans les communes rurales, les édiles restent plus longtemps aux responsabilités mayorales. La prise en compte dans notre analyse de l'âge dans l'accès aux mandats intercommunaux, n'occulte pas la question de la longévité politique des élus locaux. En principe, le mandat électif n'est qu'une délégation provisoire et les principes démocratiques impliquent le renouvellement du personnel politique local ou des gouvernants. Pourtant, la longueur des mandats de nombreux élus locaux, en dehors de situations d'échec lors des élections locales, met en évidence un processus d'appropriation durable des fonctions électives qui conduit à une stabilité relative du personnel politique. Comme la majorité des responsables des exécutifs intercommunaux sont des maires, après un premier mandat, une grande partie d'entre eux sollicitent le renouvellement de leurs fonctions et réussissent à se faire élire.

Dans notre échantillon, certains édiles commencent leur troisième mandat de maire, voire même leur quatrième, surtout dans les petites communes des établissements intercommunaux. Autrement dit, certains maires-présidents ou maires-vice-présidents des EPCI exercent leur mandat depuis plus de 12 ans. La plupart de ces élus cherchent à exercer leur fonction le plus longtemps possible et, très souvent seul un âge très avancé les contraint à mettre fin à leur longue carrière politique. Pour Philippe Garraud, « *l'exercice de mandats électifs, qui renvoie pourtant à l'idée de délégation limitée dans le temps et soumise périodiquement à relégitimation par l'épreuve électorale, parvient à être conçu non comme une fonction temporaire et provisoire mais comme un bien personnel ou appartenant à l'entreprise politique collective à laquelle participe l'élus, l'appropriation pouvant être*

<sup>356</sup> KERROUCHE Eric, *op.cit.*, p.131.

<sup>357</sup> *Ibidem.*, p.132.

*individuelle ou (et) collective* ».<sup>358</sup> La représentation traditionnelle que l'élu local se fait de son mandat se prolonge même au niveau d'autres marchés politiques locaux, comme le marché politique intercommunal où il a acquis de nouvelles positions qu'il tentera de conserver aussi longtemps qu'il pourra. Ainsi, la détention d'un mandat d'exécutif intercommunal se construit comme un prolongement du pouvoir mayoral. Dans cette représentation du mandat électif local, l'élu qui accède à des postes de responsabilités exécutives intercommunales, considère de façon implicite ou explicite, qu'il apparaît comme le seul qualifié pour décider du moment où il mettra fin à une activité, devenue une carrière pourvoyeuse de nouvelles ressources politiques et financières.

En fait, pour reprendre Robert Michels « *de la délégation de fait, naît le droit moral à la délégation. Les délégués une fois élus restent en charge sans interruption...L'élection faite en vue d'un but déterminé devient une charge à vie. L'habitude se transforme en droit. L'individu régulièrement délégué pour une certaine durée finit par prétendre que la délégation constitue sa propriété* ».<sup>359</sup> L'âge participe ainsi de façon incidente à la construction de cette longévité des élus aux postes de pouvoir politique locaux dont les retombées permettent ensuite de franchir de nouvelles étapes politiques telle que l'accession aux postes des exécutifs intercommunaux. Sauf dans les situations d'abandon du pouvoir, d'échec politique ou de décès de son détenteur, plus le temps passe, plus les élus s'identifient au pouvoir dont ils s'approprient durablement.

Si l'âge semble être un élément qui structure fortement l'accession aux fonctions de président et de vice-président, l'observation aussi de la variable sexe dans la composition du capital politique intercommunal nous permet de faire un constat semblable.

#### **b. Le resserrement de l'accession des conseillères communautaires aux responsabilités exécutives intercommunales**

La prise en compte de la variable sexe nous paraît donc intéressante dans l'étude des profils des présidents et des vice-présidents des structures intercommunales car elle nous permet de mesurer l'effectivité de la parité dans la composition du bureau communautaire, comme nous l'avons fait pour celle des conseils communautaires.

Il est vrai que les différentes lois<sup>360</sup> sur la parité ne s'appliquent pas aux EPCI à fiscalité propre, mais l'enjeu est de voir si l'absence de ce dispositif contraignant donne lieu à des pratiques particulières de sélection des membres du bureau communautaire. Nous avons déjà démontré que son application à l'échelle municipale n'a pas produit ses effets sur la sélection du personnel politique intercommunal. Il n'y a pas eu un effet d'entraînement même par un mécanisme de vases communicants opéré de façon volontaire par les élus locaux.

L'article L. 2122-7-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par la loi du 31 janvier tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux

---

<sup>358</sup> GARRAUD Philippe, « Le maire urbain français : un entrepreneur politique », *L'institut de Ciencies i socials* de Barcelone, 1990.

<sup>359</sup> MICHELS Robert, *Les Partis politiques : essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Editions Flammarion, 1971, p. 45.

<sup>360</sup> Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.



mandats électoraux et fonctions électives, institue pour l'élection des adjoints au maire un scrutin de liste sans panachage ni vote préférentiel, les listes devant être constituées selon le principe de parité entre les candidats de chaque sexe, dans les communes de plus de 3 500 habitants et plus. Se pose alors la question de la transposition de cet article pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Face à cette interrogation, M. Michel Piron<sup>361</sup> appelle l'attention de Mme la ministre, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur les modalités de désignation des membres du bureau d'un EPCI. En effet, l'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « *Les dispositions du chapitre II du titre II du livre premier de la deuxième partie relative au maire et aux adjoints sont applicables au président et aux membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. (...)* ». Cette disposition rend donc applicables à la désignation des membres du bureau d'un EPCI les règles relatives à l'élection des adjoints aux maires.

De plus, la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a inséré dans le chapitre II du titre II du livre premier de la deuxième partie du CGCT, l'article L. 2122-7-2 au terme duquel : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un.* » Par conséquent, la combinaison de ces deux dispositions laisserait à penser que, lors du renouvellement des conseils municipaux, les membres du bureau d'un EPCI dont la population totale est supérieure à 3 500 habitants doivent être élus au scrutin de liste avec obligation de parité.

Or, ce qui semble paradoxal, c'est que l'article L. 5211-7 du CGCT qui précise les modalités de désignation des conseillers communautaires n'a pas été modifié par la loi précitée du 31 janvier 2007. Les EPCI à fiscalité propre se trouvent donc dans une situation ambiguë dans laquelle les conseils communautaires restent en dehors du champ d'application de la loi mais où la composition du bureau doit répondre à une obligation stricte de parité.

En réponse à cette interrogation le ministre précité fait remarquer qu'« *à l'occasion des débats parlementaires relatifs à la loi du 31 janvier 2007 susvisée, il a été clairement affirmé, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, que la réforme de la désignation des délégués des EPCI ne pouvait être traitée dans ce cadre mais devait faire l'objet d'une réflexion particulière ultérieure. En tout état de cause, le renvoi opéré par l'article L. 5211-2 aux dispositions applicables au maire et aux adjoints ne joue qu'en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du titre du CGCT concernant les EPCI. Les modalités de désignation des délégués définies par l'article L. 5211-7 pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, et par l'article L. 5215-10 pour les communautés urbaines, ne permettent pas d'assurer la parité entre hommes et femmes et rendent en conséquence impossible l'application de l'article L. 2122-7-2. Le scrutin majoritaire à trois tours reste donc applicable pour l'élection du président et des membres du bureau des EPCI, selon les dispositions fixées à l'article L. 2122-7-1 applicables aux communes de moins de*

---

<sup>361</sup> Michel Piron, député Maine-et-Loire, UMP.

*3 500 habitants, mais n'est pas soumis à la règle de la parité avec listes bloquées en raison de la composition des assemblées en cause*<sup>362</sup>».

Cette prise de position rappelle la longue et difficile marche de la politique paritaire en France qui a suscité de vifs débats au sein de l'Assemblée nationale. Pour Edward Arkwright, Franck Baron, Jean-Luc Bœuf, Manuel Delamarre et Romaric Lazerges, « *malgré les réformes et d'évidents progrès, les femmes restent encore minoritaires parmi nos élus, à l'encontre de nombreux pays occidentaux. Si la loi sur la parité a permis de faire élire beaucoup de femmes dans les conseils municipaux (47,5% des conseillers dans les communes de plus de 3 500 habitants en 2001) et régionaux (pour ces derniers 27,5% des femmes élus en 1998, 47,6% en 2004), elles n'ont pas forcément accédé à des fonctions de responsabilité locale. Elles représentent seulement 6,6% des maires des communes de plus de 3 500 habitants en 2001*<sup>363</sup> ».

A l'échelle nationale, après les élections municipales des 9 et 16 mars 2008, la situation n'est guère meilleure. La part des femmes conseillères municipales est de 48,3% pour les communes de plus de 3 500 habitants et elles représentent 9,5% des maires.<sup>364</sup> Or, la progression de la parité dans l'intercommunalité demeure naturellement liée à celle des conseils municipaux au sein desquels sont désignés les délégués communautaires, qui élisent à leur tour le président et les vice-présidents. A ce titre, l'intercommunalité enregistrait entre 2001 et 2008 le même retard que celui constaté au sein des conseils municipaux avec les effectifs des maires. La modeste progression des femmes assurant le mandat de maire n'a connu qu'une répercussion limitée sur les exécutifs intercommunaux.

A l'échelle locale, c'est-à-dire, au niveau du département des Alpes-Maritimes, compte tenu des nouvelles dispositions en matière de parité dans les communes de plus de 3 500 habitants, les élections municipales de mars 2008 se sont traduites par une certaine progression des femmes au sein des conseils municipaux. Il nous semble intéressant de voir dans quelle mesure, cette féminisation, au-delà même du poste de maire, se répercute sur la composition du bureau communautaire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Nous avons ainsi couvert pour cette recherche tout le territoire des Alpes-Maritimes avec 14 EPCI.

---

<sup>362</sup> Extrait de la réponse du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, mars 2008.

<sup>363</sup> ARKWRIGHT Edward, BARON Franck, DELAMARRE Manuel, BŒUF Jean-Luc et LAZERGES Romaric, *Les institutions de la France*, Paris, La documentation Française, 2007, p. 116.

<sup>364</sup> L'observatoire de la parité entre les femmes et les hommes.

**Tableau n°19 : Les présidents des établissements intercommunaux à fiscalité propre**

Les différents EPCI à fiscalité propre du département des Alpes-Maritimes	Nombre de communes	Les présidents	Appartenance politique
CC* des Coteaux d'Azur	2	TORNATORE Emile, maire de Le Broc	PCF
CC Cians Var	9	GINESY Charles-Ange, maire de Valberg	UMP
CC Monts d'Azur	14	OLIVIER Michèle, maire d'Andon	UMP
CC Pays des Paillons	11	TUJAGUE Francis, maire de Contes	PCF
CC Stations du Mercantour	3	BOGINI Jean-Marie, maire d'Isola	UMP
CC Terres de Siagne	6	COULLET Maxime, maire de Saint-Cézaire	UMP
CC Vallée de l'Estéron	10	MORANI Pierre-Guy, maire de Gillette	UMP
CC de la Tinée	10	BLANCHI Fernand, maire de Valdeblore	UMP
CC Vallées d'Azur	16	VELAY Robert, maire de Puget-Théniers	UMP
CC Vesubie Mercantour	5	MANFREDI Gérard, maire de Roquebillière	UMP
PAP	5	LELEUX Jean-Pierre, maire de Grasse	UMP
CARF	10	CESARI Patrick, maire de Roquebrune	UMP
CASA	16	LEONETTI Jean, maire d'Antibes	UMP
CUNCA	27	ESTROSI Christian, maire de Nice	UMP

A partir des données recueillies sur les présidents des différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre du département des Alpes-Maritimes, il n'y a qu'une seule femme parmi les présidents des exécutifs intercommunaux, en l'occurrence, Michèle Olivier, maire de la commune d'Andon (présidente de la communauté de communes des Monts d'Azur). Maire de la deuxième commune la plus peuplée (513 habitants) après la commune d'Escagnoles (549 habitants), elle semble bénéficier d'une certaine continuité de la présidence jadis assurée par l'ancien maire de la commune d'Andon, Adrien Prato<sup>365</sup>.

Parmi les 144 maires dont les communes font partie d'un EPCI à fiscalité propre, les femmes maires sont une minorité : elles ne sont seulement que 15. Comme l'accession au poste de conseiller communautaire, mis en exergue précédemment, l'accès à la fonction de présidence d'un EPCI à fiscalité propre est très masculinisée. Toutefois la faiblesse de la féminisation des exécutifs intercommunaux n'est pas propre au département des Alpes-Maritimes. Cette « masculinisation » des présidences des structures intercommunales du département des Alpes-Maritimes est en phase avec le constat de sous-représentation

<sup>365</sup> Adrien Prato, ancien maire de la commune d'Andon (1991-2002) fut l'un des initiateurs de la création de la communauté de communes des Monts d'Azur et en assumait la présidence dès sa mise en place le 17 octobre 2000. Mais une élection partielle eut lieu en 2002, suite à la démission d'Adrien Prato, amenant à l'élection de Michèle Olivier.

nationale des femmes dans les exécutifs intercommunaux. En effet, comme le fait remarquer l'étude<sup>366</sup> de l'association des communautés de France réalisée en 2009, la récente et modeste progression des femmes assurant le mandat de maire n'a produit qu'une répercussion limitée sur les exécutifs intercommunaux. En 2008, à l'échelle nationale, 7% des présidences sont féminines, contre 5,8% en 2004.

Comme l'accès au poste de président d'un EPCI à fiscalité propre semble difficile pour les femmes, la désignation au poste de vice-président présente presque la même réalité quelle que soit la nature de l'EPCI à fiscalité propre. La féminisation de l'exécutif intercommunal à travers les postes de vice-présidence dépend elle aussi fortement des résultats du scrutin municipal. Dans la majorité des cas, les maires accèdent aux postes de vice-président, donc une femme élue maire a de fortes chances d'accéder au bureau communautaire. Toutefois, très peu de femmes réussissent à diriger une mairie, d'où le nombre limité de vice-présidentes. A la CUNCA par exemple, seules trois femmes dont deux maires se retrouvent au bureau communautaire qui comprend 30 vice-présidents. Il s'agit de Dominique Estrosi-Sassone, adjointe au maire de Nice et conseillère régionale, de Gisèle Kruppert, maire de Falicon et d'Isabelle Bres, maire de Colomars, faisant toutes les trois partie de l'UMP.

Elles exercent pour la première fois une responsabilité mayorale comme le maire de Coaraze, Monique Giraud-Lazzari. Cette dernière qui s'affirme plutôt à Gauche et sans doute, en faisant valoir une certaine prise de position idéologique, n'a jamais souhaité occuper une responsabilité de vice-présidence au sein de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur avant sa transformation en communauté urbaine. Pendant la campagne municipale de 2008, elle a pris position pour le retrait de la commune de Coaraze de la CANCA pour ensuite envisager une adhésion éventuelle à la communauté de communes du Pays des Paillons dont le président est le conseiller général communiste du canton de Contes et dont la commune de Coaraze fait partie, canton qui comprend 7 communes.

Les disparités d'occupation des fonctions de vice-présidence par les femmes sont en partie liées au degré de féminisation des exécutifs municipaux et des pratiques de désignation des vice-présidents des établissements intercommunaux. Le tableau suivant confirme la sous-représentation des conseillers communautaires femmes parmi les vice-présidents des communautés :

**Tableau n°20 : La répartition par sexe des vice-présidents des EPCI à fiscalité propre**

<b>Sexe</b>	<b>Les vice-présidents</b>
<b>Hommes</b>	101 (88,6%)
<b>Femmes</b>	13 (11,4%)
<b>Total</b>	114 vice-présidents pour 14 EPCI

Toutefois, l'accession des conseillères communautaires femmes aux fonctions de président et de vice-présidents des EPCI peut être mise en relation avec la taille

<sup>366</sup> Etude de l'Association des communautés de France, n° 163, 2009, 37 p.

démographique des communautés. Toujours selon l'étude de l'association des communautés de France, le taux varie de 8%, pour les communautés les plus faiblement peuplées, à un peu plus de 5% pour les communautés de plus de 50 000 habitants. C'est, de fait, la reproduction à l'échelle intercommunale de ce qui peut être constaté à l'échelle communale. Il n'y a pas de femmes maires à la tête des grandes villes du département des Alpes-Maritimes. Mais, il existe des disparités dans la répartition des postes de vice-présidents entre conseillères communautaires dans ces différents EPCI.

Tout comme la présidence des communautés, celle aussi de la vice-présidence des EPCI à fiscalité propre est fortement masculine et révèle que le pouvoir intercommunal est majoritairement exercé par des hommes :

-A la CUNCA, 3 vice-présidentes dont deux maires issues de petites communes.

-A la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), une seule vice-présidente sur les 6 vice-présidents. La seule femme vice-présidente est la 1<sup>er</sup> adjointe<sup>367</sup> au maire de la ville-centre de Pôle Azur Provence,

-A la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF), une seule femme détient un poste de vice-présidente sur 13 vice-présidents. Cette dernière est la seule maire<sup>368</sup> femme des 10 communes-membres de la CARF. Sans doute, ce statut de maire lui octroie d'office le mandat de vice-présidence, le mandat de maire et de vice-président d'un EPCI à fiscalité propre allant presque toujours de pair.

-A la communauté d'agglomération de la communauté Sophia-Antipolis (CASA), 3 femmes occupent la fonction de vice-présidence sur les 16 vice-présidents de la CARF. Il s'agit de deux femmes maires<sup>369</sup> de petites communes-membres de la CASA : Caussols et Courmes. La troisième vice-présidente est l'adjointe<sup>370</sup> au maire d'Antibes-Juans-les-Pins, ville-centre de la communauté de la CASA.

- Dans la communauté de communes des Stations du Mercantour, il y a une femme, madame Ceragioli, conseillère municipale à Saint-Etienne de Tinée, la maire ayant renoncé à son poste de vice-présidente.

- Dans la communauté de communes de la Tinée, madame Josiane Borgogno, maire de Saint-Sauveur-sur-Tinée.

- Dans la communauté de communes de Terres de Siagne, madame Françoise Brousteau, maire de la commune la plus peuplée Peymeinade, n'a pu prendre la présidence à Maxime Couillet, mieux implanté qu'elle sur le canton de Saint-Vallier-de-Thiery.

---

<sup>367</sup> Dominique BOURRET, première adjointe au maire de Grasse, déléguée aux affaires culturelles et à la jeunesse, vice-présidente de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence.

<sup>368</sup> Huguette LAYET, maire de Castellar, vice-présidente de la communauté d'agglomération de la Riviera Française.

<sup>369</sup> Françoise GIOANNI et Juliette GIOVANNINI, sont respectivement maires de Courmes et de Caussols.

<sup>370</sup> Marguerite BLAZY est adjointe au maire d'Antibes-Juans-les-Pins et vice-présidente de la CASA en charge du logement.

- Dans la communauté de communes de la Vallée d'Azur, nous trouvons deux femmes : Marie Martin, maire de la Croix-sur-Roudoule et Danièle Raybaud, maire de La Penne.

Au regard de ces éléments, nous pouvons dire que la féminisation de l'exécutif reste fortement corrélée à la taille démographique des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Toutefois, dans les communautés de communes, leur présence au sein du bureau communautaire reste encore très liée à l'exercice d'un mandat de maire. Seule une conseillère municipale en effet accède au mandat de vice-présidente.

La discrimination la plus forte demeure ainsi l'accès aux fonctions exécutives intercommunales, une fois franchie la première étape du « troisième tour intercommunal ». En effet, peu de femmes sont à la tête des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Même quand elles arrivent à accéder un mandat de délégué intercommunal, une autre sélectivité en termes de distribution de rôles politiques intercommunaux s'opère à leur détriment. La féminisation de la présidence intercommunale apparaît comme la résultante d'un mécanisme complexe entre féminisation des conseils municipaux et du poste de maire, de la taille des communautés, mais aussi sans doute, des jeux des acteurs politiques locaux.

Cette étude sur le terrain confirme les données du rapport<sup>371</sup> de Marie-Jo Zimmermann. Selon elle, le problème de la parité dans les structures intercommunales est spécifique car la loi sur la parité ne s'applique pas à ce mode de scrutin indirect au deuxième degré. L'inégalité est flagrante au niveau de la présidence, puisque qu'à peine plus de 5,4% des établissements publics de coopération intercommunale sont présidés par une femme, soit 108 sur 2001 ; cette proportion est de plus sensiblement inférieure dès lors qu'il s'agit d'une structure démographiquement importante : seulement 4% des structures de plus de 200 000 habitants, et moins de 3% pour celles comptant de 100 000 à 200 000 habitants.

#### **B. Les ressources socioprofessionnelles des responsables exécutifs intercommunaux**

Les études consacrées aux origines socioprofessionnelles des élus, non seulement se suivent et se ressemblent, mais elles soulignent aussi de façon systématique leur manque de représentativité vis-à-vis de la population française<sup>372</sup>. La population des présidents et des vice-présidents des différents établissements publics de coopération intercommunale que nous avons étudiée semble ne pas échapper à cette règle. Nous avons voulu revisiter, à une échelle locale, certaines variables du point de vue sociologique d'un certain nombre de chefs des exécutifs intercommunaux, dix ans après l'étude réalisée par Rémy Le Saout, menée au niveau national. En 1998, s'appuyant sur un échantillon de présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, ce dernier cherche à appréhender le processus d'autonomisation du pouvoir intercommunal vis-à-vis d'autres formes de pouvoirs locaux et principalement le pouvoir municipal. Il en vient à démontrer que la dynamique de la coopération intercommunale a fait du pouvoir intercommunal un pouvoir partiellement autonome, surtout par rapport au pouvoir municipal. Car selon lui, le pouvoir intercommunal

<sup>371</sup> *Pourquoi la parité en politique reste-t-elle un enjeu pour la démocratie française ?*, Rapport au Premier Ministre de Marie-Jo Zimmermann, députée UMP de Moselle, rapporteuse générale de l'Observatoire de la Parité, mars 2003.

<sup>372</sup> COSTA Olivier et KERROUCHE Eric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur les élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po., 2007, 216 p.

parvient à « *définir lui-même ses propres principes de fonctionnement, de légitimité et d'autorité* ». <sup>373</sup> Nous saisisant de certaines variables socioprofessionnelles, nous avons voulu savoir si elles ont une signification dans l'accès aux responsabilités exécutives intercommunales. Autrement, il est question ici, d'appréhender le poids de ces variables dans la conquête du pouvoir intercommunal.

Tout d'abord, il convient de noter que, contrairement à ce que l'on pourrait supposer, comme d'ailleurs le stipule l'article L. 5211-9 du Code général des collectivités territoriales selon lequel « le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale » c'est plutôt le bureau communautaire composé du président et des vice-présidents, qui constitue dans la pratique l'exécutif intercommunal. Dans la réalité, ces derniers assument collectivement les responsabilités exécutives intercommunales, contrairement au maire qui à l'échelle municipale est le véritable chef de l'exécutif municipal. Au niveau municipal, son pouvoir mayoral ne souffre d'aucune contestation. C'est dans cette optique que nous avons envisagé l'analyse des conditions d'accès aux responsabilités exécutives intercommunales.

**Tableau n°21 : La répartition par catégories socioprofessionnelles des présidents et vice-présidents des EPCI à fiscalité propre**

<b>Catégories socioprofessionnelles</b>	<b>Présidents des exécutifs intercommunaux</b>	<b>Vice-présidents des exécutifs intercommunaux</b>
<b>Agriculteurs exploitants</b>	Aucun élu	3 élus
<b>Artisans, commerçants et chefs d'entreprise</b>	2 élus	10 élus
<b>Cadres et professions intellectuelles supérieures</b>	6 élus	29 élus
<b>Professions intermédiaires</b>	Aucun élu	19 élus
<b>Employés</b>	Aucun élu	3 élus
<b>Ouvriers</b>	Aucun élu	Aucun élu
<b>Retraités</b>	4 élus	33 élus
<b>Sans profession</b>	1 élu	2 élus

Les résultats de notre recherche mis en exergue dans le tableau n°21 se basent sur 14 EPCI pour lesquels 13 présidents sur 14 et 99 vice-présidents sur 114 ont répondu à la question concernant les catégories socioprofessionnelles.

L'analyse des conditions d'accès aux responsabilités exécutives intercommunales permet de dégager des « variables lourdes » au niveau de la position socioprofessionnelle. A l'instar des conseillers communautaires qui doivent disposer de certaines ressources dans la compétition du « 3<sup>ème</sup> tour » du scrutin municipal, des logiques de sélection sont également à l'œuvre dans ce « 4<sup>ème</sup> tour » des élections municipales. En théorie, tous les conseillers communautaires peuvent prétendre de façon légitime à prendre part à la compétition

<sup>373</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, op.cit., p. 7.

intercommunale pour accéder aux fonctions de présidents et de vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale, mais en réalité, une division s'opère entre les conseillers communautaires.

L'analyse des catégories socioprofessionnelles des présidents des EPCI retenue dans notre recherche révèle tout d'abord une surreprésentation des professions intellectuelles supérieures, et des retraités. Les présidents exerçant des professions intellectuelles supérieures représentent presque 50% et les retraités tournent autour de 30%. Nous remarquons ainsi qu'ils sont représentés dans la même proportion que les conseillers communautaires. De plus, nous avons pu, dans certains, cas connaître la profession exercée auparavant et remarquer que bon nombre de retraités appartenaient aux classes intellectuelles supérieures.

Si plus d'un tiers des présidents des exécutifs intercommunaux ne sont plus en activité, c'est qu'au-delà de leur âge ils sont souvent en situation de cumul de mandats locaux et que l'exercice des responsabilités exécutives intercommunales avec un autre mandat exécutif local, nécessite un travail important.

*« Aujourd'hui, l'exercice de la fonction de présidence d'un établissement public de coopération de taille importante, comme par exemple une communauté d'agglomération demande un gros investissement. C'est quasiment un travail à plein temps. Vous savez, avec le transfert de plus en plus croissant des compétences communales vers les EPCI à fiscalité propre, l'élu communautaire, surtout, s'il est président doit travailler beaucoup. Les dossiers communautaires sont nombreux. Il faut les gérer tous ».*<sup>374</sup>

Les propos de ce directeur d'une communauté d'agglomération révèlent sans doute l'ampleur des tâches qui incombent au président d'une structure intercommunale et l'importance de la ressource « temps disponible ». La disponibilité en temps joue certainement à leur avantage. La position socioprofessionnelle des vice-présidents des EPCI présente des similitudes avec celle des présidents. En effet, les professions intellectuelles supérieures et les retraités sont tout autant importants parmi les élus communautaires qui assument les fonctions de vice-présidence de l'EPCI. Ils représentent environ respectivement 30% et 34%. Cette recherche permet encore une fois de consolider l'image d'un système pyramidal des EPCI. La partie supérieure de l'édifice demeure exclusivement détenue par les retraités et les professions intellectuelles supérieures. A l'échelon le plus important, le panachage socioprofessionnel que nous pouvions encore remarquer chez les élus communautaires disparaît.

Toutefois, il convient de faire remarquer que l'on trouve plus de présidents en situation de cumul que de vice-présidents et ceux dans le sens du cumul horizontal, c'est-à-dire, des élus communautaires qui exercent de façon concomitante un mandat de conseiller local avec une fonction d'exécutif local. Cette différence au niveau de la détention d'autres mandats exécutifs locaux opère une partition entre les conseillers communautaires titulaires qui veulent exercer la fonction exécutive intercommunale. Nous observons ainsi que parmi les présidents et les vice-présidents, il n'y a pas de conseiller communautaire suppléant. La détention d'un mandat de délégué communautaire suppléant ne semble donc pas déterminante

---

<sup>374</sup> Extrait de l'entretien avec Dominique Dufresnes, directeur général des services de la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF).



pour accéder à une fonction de présidence ou de vice-présidence de l'EPCI. Pourtant, il siège au conseil communautaire avec voix délibérative en remplacement du titulaire empêché.

La conquête de l'exécutif intercommunal au-delà même de son mode d'élection indirecte est un enjeu de pouvoir. D'autres logiques entrent en jeu quant à la désignation du chef de l'exécutif de la structure intercommunale. En d'autres termes, l'accession au pouvoir intercommunal favorise les candidats qui disposent de plus de ressources politiques que leurs pairs. Même si un président d'EPCI est presque toujours un maire, l'élection à la présidence d'un EPCI lui confère le statut de « super-maire ». Il acquiert une position qui présente un enjeu politique pour les partis politiques. En effet, le président d'un établissement public de coopération intercommunale, quel que soit le type d'EPCI à fiscalité propre, peut désormais parrainer un candidat à l'élection présidentielle. En outre, la fonction de présidence de l'EPCI offre l'opportunité à son détenteur d'engager un leadership politique à l'échelle d'un territoire plus vaste.

A la lecture du tableau n°21 certaines catégories socioprofessionnelles comme les agriculteurs, les artisans, commerçants, chefs d'entreprise, ouvriers et employés ne figurent pas parmi les présidents. Cependant les vice-présidents représentent mieux les différentes strates de la population même si ces professions ne semblent pas constituer des réserves pour l'exercice des responsabilités exécutives au sein des structures intercommunales. Leur statut social apparaît statistiquement peu prédictif dans la conquête des responsabilités exécutives intercommunales, notamment pour le poste de président. Quant aux « sans profession », sauf cas vraiment exceptionnel, ils se voient exclus de la compétition pour accéder aux exécutifs intercommunaux. Mais, il faut souligner que parmi les catégories sur-représentées, figurent également les professions intermédiaires. Notons enfin que nos recherches laissent apparaître une palette plus diversifiée chez les vice-présidents grâce aux communautés de communes. Ces dernières souvent constituées des villages du Haut-Pays offrent un accès plus facile aux exécutifs intercommunaux car elles souffrent d'un déficit d'effectifs et doivent mobiliser toutes les volontés.

Par ailleurs, les présidents et les vice-présidents présentent une homogénéité dans leurs trajectoires professionnelles. Et, les conseillers communautaires suivent des trajectoires professionnelles relativement similaires à celles de ces derniers. Il y a donc de fortes ressemblances sur le plan de la situation socioprofessionnelle entre les élus qui accèdent au conseil communautaire et ceux qui accèdent aux responsabilités exécutives intercommunales, en l'occurrence, les présidents et les vice-présidents. Néanmoins, à situation socioprofessionnelle égale, les élus communautaires n'accèdent pas aux mêmes responsabilités stratégiques au sein des EPCI à fiscalité propre car il y a d'autres logiques qui jouent dans la répartition du pouvoir intercommunal.

L'analyse de la composition socioprofessionnelle des conseillers communautaires qui accèdent aux postes de président et de vice-président des établissements publics de coopération intercommunale met bien en exergue que certaines variables participent à la structuration de l'accès à ces mandats pourvoyeurs en retour de nouvelles ressources tant politiques que financières. La dynamique de l'émergence des EPCI à fiscalité propre permet non seulement, à une catégorie d'élus communautaires les mieux dotés à l'échelle sociale d'acquérir de nouvelles responsabilités politiques à l'échelle intercommunale mais aussi de consolider leurs anciennes positions de pouvoir dans d'autres espaces politiques locaux,

l'intercommunalité participant au renforcement des distorsions entre élus et la population active.

De plus, les ressources culturelles des « élus des élus » dévoilent une catégorie de présidents et de vice-présidents surqualifiés et viennent confirmer une fois de plus, la prégnance des mécanismes de sur-sélection à l'œuvre dans les logiques de recrutement du personnel politique intercommunal, et plus particulièrement dans la sélection des conseillers communautaires exerçant des responsabilités exécutives intercommunales.

**Tableau n°22 : Répartition des présidents et vice-présidents selon le dernier diplôme obtenu**

<b>Dernier diplôme obtenu</b>	<b>Présidents des exécutifs intercommunaux</b>	<b>Vice-présidents des exécutifs intercommunaux</b>
<b>Aucun diplôme, BEPC, CAP, BEP</b>	2 élus	8 élus
<b>Bac général ou professionnel</b>	Aucun élu	19 élus
<b>Etudes supérieures</b>	8 élus	38 élus
<b>Non communiqués</b>	4 sur 14	49 sur 116

Nous avons rencontré beaucoup de difficultés pour obtenir les diplômes détenus par les dirigeants intercommunaux à cause du nombre important de retraités mais surtout des fonctions comme gérants, chefs d'entreprise pour lesquelles il est difficile d'évaluer le diplôme. Nous avons tenté de remonter aux diplômes à travers une recherche plus poussée lors des discussions avec certains élus. Il faut donc relativiser la lecture de ce tableau. Ce dernier laisse apparaître une surqualification des présidents et des vice-présidents par le niveau des titres scolaires. Il semblerait que, plus le niveau du diplôme est élevé plus le conseiller communautaire titulaire ait de chance d'accéder à une responsabilité exécutive intercommunale. Par rapport au niveau du titre scolaire, ne pas avoir de diplôme réduit les chances, voire exclut de la présidence et de la vice-présidence des établissements intercommunaux.

L'observation des ressources culturelles des élus montre une minorité d'élus communautaires parmi les présidents et les vice-présidents qui n'ont « aucun diplôme ». Les ressources culturelles reflètent les origines socio-professionnelles et les fonctions de président et de vice-président privilégient les élus ayant un bagage culturel. Mais là encore, à situation socioprofessionnelle égale, les élus communautaires, même s'ils peuvent tous prétendre légitimement occuper des fonctions de présidents ou de vice-présidents, n'accèdent pas de façon égalitaire à ces postes de responsabilités politiques.

Nous sommes face à une double partition sociopolitique générée par l'intercommunalité, d'une part entre les conseillers municipaux qui ne disposent pas des mêmes ressources pour accéder aux mandats intercommunaux et d'autre part entre les conseillers communautaires dans la compétition pour accéder aux hautes sphères politiques intercommunales. S'il est vrai que les luttes pour la conquête du pouvoir intercommunal ne sont pas indépendantes de celles qui prévalent pour l'accès aux autres pouvoirs locaux

existants<sup>375</sup>, comme le fait remarquer Rémy Le Saout, il convient toutefois, de souligner que cette compétition politique intercommunale a aussi ses propres logiques.

L'observation de la composition du personnel politique intercommunal, sur la base des données dont nous disposons, nous amène, d'une part, à montrer une certaine accentuation de la faible représentation politique de certains segments de la population française parmi les conseillers communautaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, et d'autre part, de mettre au jour, l'inégale accession d'une partie des conseillers municipaux aux organes délibérants communautaires qui favorisent les élus les mieux dotés en ressources sociales. Autrement dit, un double fossé « sociologique » se crée entre les « mandataires intercommunaux » et leurs mandants « indirects » qui élisent les conseillers municipaux, et d'autre part, entre les premiers, c'est-à-dire, les conseillers communautaires et une partie du personnel des assemblées délibérantes municipales qui les ont investis.

---

<sup>375</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, op. cit.

## Conclusion

De l'étude empirique axée sur les variables sociodémographiques ainsi que sur les atouts socioprofessionnels ou culturels se dégage un premier profil de l'élus communautaire. Les élus qui accèdent au conseil communautaire appartiennent à une catégorie très diplômée de cadres hommes plutôt âgés. Ne bénéficiant pas de la loi sur la parité dans cette élection interne, les femmes peinent à y parvenir. A cette étape de notre étude, nous constatons que les élus communautaires appartiennent à un cercle assez fermé. Leur pouvoir ainsi que leur notoriété ne cesse de s'accroître. De plus, « *contrairement aux discours politiques tenus sur les effets supposés de la décentralisation et des lois sur la démocratie locale, la présence des classes populaires aux postes de décisions locaux ne s'est pas améliorée depuis trente ans* »<sup>376</sup>. Et ces réalités se consolident au niveau des exécutifs communautaires où les hommes occupent majoritairement les postes de présidents ou de vice-présidents.

Le premier constat que nous pouvons faire c'est que les EPCI, en termes de données sociodémographiques, ne représentent que très faiblement la population française. Le deuxième constat nous permet d'affirmer que les organes délibérants et exécutifs des EPCI ne sont guère représentatifs du personnel politique communal dont ils sont issus. Enfin, à ce stade de notre recherche, nous remarquons que l'âge, le sexe, les diplômes représentent des variables importantes mais non suffisantes, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, pour accéder aux organes délibérants exécutifs des EPCI.

---

<sup>376</sup> KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Broissieux, Editions du Croquant, 2006, p. 85.

## CHAPITRE II : L'importance des « trajectoires politiques » et de « l'activisme social »

Pour Christian Le Bart « croire que l'éligibilité est affaire d'attributs ou de position, c'est oublier que la grande majorité des personnes possédant ces attributs n'ont aucune chance (et souvent aucune envie) d'entrer en politique. Le critère de l'activisme social permet d'introduire les notions de trajectoires et d'accumulation de ressources. Appartenir à une association, y passer du simple statut d'adhérent à celui de responsable, militer au sein d'un syndicat ou d'un parti, autant de comportements que l'on peut, dans une démarche d'enquête, objectiver sous la forme d'indicateurs, mais qui prennent tout leur sens dans une perspective dynamique d'implantation territoriale ».<sup>377</sup>

Le renouvellement des conseils municipaux représente la première réunion où l'on procède à l'élection des maires et des adjoints. On y remarque une sorte de « hiérarchie d'ancienneté » à l'intérieur de laquelle s'opère la conquête des positions de pouvoir au sein du conseil municipal, car les postes sont occupés par les « plus anciens » dans la gestion municipale. L'intercommunalité renforce, comme nous l'avions démontré plus haut, ce caractère d'exclusion des plus jeunes dans la course à l'accession des mandats intercommunaux. Outre, l'âge, critère déterminant dans la compétition du « 3<sup>ème</sup> tour » intercommunal, le rang occupé par l' élu au sein de l'assemblée municipale apparaît comme un atout pour accéder au poste de délégué de commune au sein des établissements publics de coopération intercommunale. **(Section 1).**

Dans la continuité de leurs pratiques politiques locales, les élus pérennisent ces échelons intercommunaux traditionnels (SIVU, SIVOM) au sein desquels ils siègent majoritairement pour conforter leurs ressources politiques. En effet, un siège de représentant de la commune dans ces EPCI traditionnels présente un atout dans la conquête d'un mandat de délégué communautaire dans un EPCI à fiscalité propre. Les liens intrinsèques entre ces deux niveaux d'échelons intercommunaux permettent aux élus de peser sur le processus décisionnel intercommunal et de préserver leur pouvoir de décision afin de consolider leur ancrage dans le paysage politique local, de rester maîtres de leur territoire.

De plus, dans l'exercice de leurs activités politiques et extra-politiques, les élus locaux construisent des réseaux sociopolitiques qu'ils peuvent mobiliser lors des campagnes électorales. Ces multiples activités leur permettent également d'acquérir une certaine notoriété locale qu'ils vont réinvestir dans la compétition pour accéder au mandat de conseiller communautaire. Acteurs politiques de longue date et membres de nombreuses associations locales, certains élus locaux cumulent alors les ressources politiques et extra-politiques qui leur confèrent une situation « multipositionnelle ».<sup>378</sup> Celle-ci mérite aussi d'être prise en compte parmi les ressources mobilisables par les candidats. **(Section 2)**

<sup>377</sup> LE BART Christian, *op. cit.*, p. 200.

<sup>378</sup> LEVEQUE Sandrine, « L'entrée en politique. Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la réussite politique en France », *Politix*, volume 9, numéro 35, troisième trimestre, 1996, pp. 171-187.

## Section 1 : L'importance du rang occupé au sein de l'assemblée municipale dans la conquête du mandat intercommunal

Au sein du conseil municipal, le maire, une fois élu par ses pairs, délègue, sous sa responsabilité une partie de ses fonctions à plusieurs de ses adjoints. Le maire choisit librement les adjoints qui reçoivent des délégations. Il n'est pas lié par l'ordre du tableau. Ces différentes délégations distribuées entre les adjoints par le chef de l'exécutif municipal créent une division du travail politique. Les conseils municipaux génèrent une hiérarchie politique municipale : le maire, les adjoints au maire, les conseillers municipaux délégués et les « simples » conseillers municipaux<sup>379</sup>. Tenus par l'obligation de ne pas dépasser les 30% de l'effectif légal du conseil municipal, les maires, en pratique, vont nommer des conseillers municipaux délégués ou subdélégués<sup>380</sup> non comptabilisés comme adjoints. Or une telle pratique génère des responsabilités politiques différenciées qui ne mettent pas les élus sur un pied d'égalité lors du « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales. (A)

Lorsque l'on observe la gestion des EPCI à fiscalité propre par les élus, elle se présente comme extra-partisane puisque des représentants d'appartenance politique différente se retrouvent autour d'une même table pour siéger et délibérer sur un avenir commun. Si une solide majorité règne au conseil municipal,<sup>381</sup> il n'en va pas de même au conseil communautaire. Il s'agit de composer avec des élus d'autres partis et même au sein d'un même parti, chacun défend les intérêts de sa ville et ces derniers sont parfois très opposés. Des recherches sur le fonctionnement de l'institution intercommunale aboutissent aussi à ce constat.<sup>382</sup> Les élus communautaires ont tendance à faire abstraction de leurs appartenances partisanes pour privilégier la négociation, le consensus, le compromis dans la prise de décision. Mais paradoxalement parmi les critères de sélection des membres des organes délibérants des EPCI, l'appartenance partisane favorise les élus des majorités politiques municipales. Le poids du « même camp politique » exclut les oppositions municipales de la compétition du « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales. L'affiliation partisane devient une ressource dans cet enjeu politique interne pour la désignation des conseillers municipaux qui vont représenter la commune au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. (B)

---

<sup>379</sup> Le travail d'observation au sein du conseil municipal met en évidence ce dosage de responsabilité dans la possibilité de participer activement à la gestion de la ville à travers les dossiers confiés.

<sup>380</sup> Dans une délibération portant délégation, le maire peut subdéléguer les attributions qui ont été déléguées par le conseil municipal à des adjoints ou, lorsque ces derniers sont tous titulaires d'une telle subdélégation, à des conseillers municipaux.

<sup>381</sup> A Grasse, par exemple, Jean-Pierre Leleux aux élections municipales de 2008 se voit élu au 1<sup>er</sup> tour avec moins de 52% de voix et 33 élus sur 43. Il remporte ainsi 77% des sièges.

<sup>382</sup> SAVARY Gilles, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, 16 (1), 1998, pp. 107-140.

### A. La ressource du rang élevé au sein des conseils municipaux

Lors des élections municipales le souci de représenter le plus largement possible la population et l'élargissement politique qui en découle participent à une dimension symbolique qui présente son importance par rapport au combat que se livrent les listes rivales. L'enjeu consiste à s'imposer comme la plus légitime à représenter l'ensemble des composantes de la société. Cet enjeu de la composition des listes avec des personnalités extérieures<sup>383</sup>, qu'elles se présentent comme « *apolitiques* »<sup>384</sup> ou appartenant à d'autres formations partisans, est, caractéristique de nombreuses stratégies municipales dans les communes, grandes ou petites. Mais lors du « 3<sup>ème</sup> tour » intercommunal, d'autres logiques semblent à l'œuvre et agissent sur les enjeux internes. Tous les élus qui parviennent à franchir la première étape de la compétition municipale ne détiennent pas pour autant le même poids politique. La position que l'élu occupera au sein de la hiérarchie politique municipale se révélera ainsi déterminante dans la compétition pour l'élection communautaire.

En effet, que l'on soit adjoint au maire, conseiller municipal délégué ou « simple conseiller municipal », les chances d'accéder à un mandat de conseiller communautaires ne sont pas les mêmes. Ce rang politique protocolaire à l'intérieur du conseil municipal va peser sur les enjeux internes. Il convient alors, afin de pouvoir affiner le profil de l'élu communautaire, d'analyser de façon empirique le poids de ces ressources politiques.

Notre recherche synthétisée dans le tableau suivant se base sur une communauté urbaine, trois communautés d'agglomération et trois communautés de communes (CC Coteaux d'Azur, CC Monts d'Azur et CC Terres de Siagne) après les élections de 2008 (soit 431 conseillers communautaires titulaires et suppléants) :

**Tableau n°23 : Le poids des responsabilités politiques municipales dans l'accès aux mandats de délégués communautaires titulaires**

Nature des EPCI à fiscalité propre	Effectifs des maires et des adjoints au maire	Effectifs des conseillers municipaux
<b>3 communautés de communes soit 23 communes</b>	54 élus sur 73 (74%)	19 élus sur 73 (26%)
<b>3 communautés d'agglomération soit 31 communes</b>	92 élus sur 113 (81,4%)	21 élus sur 113 (18,6%)
<b>Une communauté urbaine soit 27 communes</b>	69 élus sur 108 (64,9%)	39 élus sur 108 (36,1%)

<sup>383</sup> Lors des élections municipales de mars 2008, sur de nombreuses listes en compétition dans les grandes et petites communes du département des Alpes-Maritimes, on retrouvait des personnalités de la société civile ou des personnalités extérieures qui revendiquaient leur « apolitisme » : Nice, Grasse, Le Tignet, Mouans-Sartoux, etc.

<sup>384</sup> KESSELMAN Mark, *Le consensus ambigu*, Paris, Editions Cujas, 1972, 192 p. Il analyse « l'apolitisme » municipal et la mise en œuvre de listes de coalition, censées symboliser « l'unité de la commune » ; BECQUART- LECLERCQ Jeanne, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976, 246 p.

Selon les données recueillies sur nos sites d'enquêtes, des tendances lourdes apparaissent et nous permettent de dire que plus l' élu municipal s'élève dans la hiérarchie politique communale, plus il a de chances d'accéder au mandat intercommunal.

Il y a lieu de rappeler que les adjoints sont chargés d'assumer les fonctions que le maire leur confie sous sa responsabilité et éventuellement de le suppléer en cas d'empêchement dans l'ordre de nomination. Ils exercent leurs responsabilités dans un domaine spécifique, en rapport avec leurs compétences et leurs motivations : finances, habitat, culture, éducation, environnement, etc. Dans cette situation qui leur confère un statut, ils assument donc des responsabilités politiques qui les mettent en position de supériorité politique vis-à-vis de leurs pairs, conseillers municipaux délégués ou « simples » conseillers municipaux, sans aucune mission.

Quel que soit le type d'EPCI à fiscalité propre, la détention d'une délégation se présente comme un avantage pour les élus municipaux qui aspirent à un mandat intercommunal.

Tout se passe comme si le poste de conseiller communautaire était avant tout une affaire d'adjoint au maire. Autrement dit, dans les conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre, quel que soit le type de l'établissement public de coopération intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération et communauté urbaine), les élus municipaux qui exercent déjà des responsabilités dans des domaines spécifiques (social, finances, habitat, culture, environnement, etc.) sont majoritaires. Les conseillers municipaux délégués qui ont reçu une délégation pour exercer une mission précise auprès du maire ou des adjoints sont moins nombreux.

Nous pouvons nous demander aussi quels sont les adjoints qui siègent au conseil communautaire :

- Communauté de communes des Coteaux d'Azur : 10 élus communautaires titulaires dont 2 maires, 2 premiers adjoints et 8 adjoints.
- Communauté de communes de Monts d'Azur : 28 élus communautaires titulaires dont 11 maires et 7 premiers adjoints.
- Communauté de communes de Terres de Siagne : 25 élus communautaires titulaires dont 6 maires, 4 premiers adjoints et 2 deuxièmes adjoints.
- CARF : 45 élus communautaires titulaires dont 10 maires, 6 premiers adjoints et 3 deuxièmes adjoints.
- CASA : 54 élus communautaires titulaires dont 3 premiers adjoints et 2 deuxièmes adjoints.
- PAP : 24 élus communautaires titulaires dont 5 maires, 3 premiers adjoints et 4 deuxièmes adjoints.

Nous avons approfondi notre recherche en essayant de mettre en évidence le type de délégations municipales détenues par chaque adjoint élu communautaire. Pour cela, nous avons choisi la communauté de communes de Terres de Siagne qui nous a fourni des données précises, PAP pour la connaissance plus approfondie que nous en avons et Nice car c'est la ville la plus importante du département (annexe n°5).



Cette étude plus poussée sur la présence des adjoints les mieux placés s'avère significative dans cette consolidation de l'atout « expérience au sein du conseil municipal ». L'expérience d'élus permet de s'approprier de mécanismes peu connus du public. Le futur maire choisit avant de se lancer en campagne sa liste ainsi que ces futurs adjoints et élus communautaires. Les tractations vont bon train ainsi que les menaces de se séparer et de créer une liste adverse en cas de non obtention du fameux poste si convoité. Avant même d'être élus, on se partage le pouvoir et « le capital expérience gestion municipale » accumulé au cours des mandats précédents se révèle d'un poids considérable.

Au conseil municipal, chaque candidat de la liste est élu nominativement, au scrutin secret. Quelques jours plus tard, les futurs conseillers communautaires titulaires et suppléants, choisis en amont par le maire, sont élus un par un au scrutin secret. A chaque fois, l'équipe municipale gagnante vote à l'unanimité, faisant allégeance au maire et validant son « pouvoir de faire et de défaire ». Non tous, certes, votent de bon cœur mais ils acceptent les décisions plutôt que de se voir mis de côté par le maire. Par contre, l'opposition prend souvent une position de refus lors de l'élection des conseillers communautaires en ne votant pas pour eux. Par exemple à Grasse, au conseil municipal, le refus a été unanime.

L'élus municipal à forte expérience en « gestion municipale » accède plus facilement au conseil communautaire. Cette réalité consolidée par l'étude du terrain avalise cette affirmation de Rémy Le Saout, « *Aussi n'est-il pas surprenant que les études relatives à la sociologie des élus intercommunaux concluent à une surreprésentation à la direction des établissements intercommunaux des élus qui présentent les caractéristiques les plus saillantes du professionnel de la politique* ».<sup>385</sup>

Toutefois, ces données d'enquête révèlent que l'influence de la ressource de la position que l'élus occupe au sein de la hiérarchie politique municipale n'a pas la même importance selon qu'il s'agisse d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération et d'une communauté urbaine.

De plus, dans la communauté urbaine et les communautés de communes, les maires et adjoints occupent une place prépondérante mais laisse quand même un tiers des places aux conseillers municipaux. Dans les communautés d'agglomération, le déséquilibre se révèle plus frappant et significatif. Les premiers élus municipaux laisse peu de place aux conseillers municipaux qui représentent moins de 20%. Il faut ainsi reconnaître que l'échelon politique occupé au sein du conseil municipal représente certainement une ressource importante pour la sélection dans l'échiquier communautaire.

Pour ma part, je suis le seul conseiller communautaire suppléant à sa première expérience municipale, sans délégation, ni aucune mission. Cette place au sein du conseil communautaire de PAP, je la dois à mon profil intellectuel et à ma thèse de doctorat en cours à l'époque de l'élection municipale de 2008. Toutefois, mon cas semble confirmer la règle car il reste une exception.

Quelles hypothèses émettre devant un tel constat ?

---

<sup>385</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, p. 64.

- Première hypothèse : la CUNCA est obligatoirement disproportionnée entre la ville-centre et les communes rurales en ce qui concerne le nombre d'élus communautaires. Avec 69 élus sur 108, on retrouve forcément des élus municipaux qui n'occupent pas les premières places au conseil municipal. Le maire dans son choix élève au rang d'élus communautaires, des élus municipaux qu'il récompense suivant des logiques de stratégies propres à chaque leader municipal. En effet, les places de conseillers communautaires, nous le verrons plus loin, ne représentent pas le même poids politique, la même consolidation du pouvoir que les places d'élus au bureau communautaire. Toutefois, elles révèlent un avancement dans la hiérarchie par rapport aux simples conseillers municipaux.
- Deuxième hypothèse : dans les communautés de communes de petite taille, les élus sont moins nombreux avec tout autant de responsabilités que leurs collègues de communautés plus importantes puisqu'ils disposent de beaucoup moins de moyens financiers. Leurs communes risquent, avec l'évolution de l'intercommunalité, d'être englobées dans un périmètre bien plus vaste que le leur. Les élus des petites communes se battent avec force pour la défense de la ruralité. Ils montrent un fort attachement à leur territoire, attachement qui ne signifie pas que l'on oublie ses ambitions personnelles. On mobilise ainsi les élus plus disponibles pour assumer une surcharge de travail.
- Troisième hypothèse : les communautés d'agglomération sont très différentes dans les Alpes-Maritimes en population, en nombre de communes. Les maires, dans leur choix, préfèrent pour des raisons qui leur appartiennent choisir « la ressource politique » comme carte gagnante au conseil communautaire. Les places prépondérantes au conseil municipal représentent un avancement des fidèles pour les efforts mobilisés dans la campagne électorale municipale. Comme nous le verrons plus loin, les premiers adjoints sont implantés dans les syndicats et les associations et représentent ainsi des relais importants. Ce sont autant de variables qui font qu'on les retrouve dans la partie supérieure de la « pyramide intercommunale » dont les bases se trouvent au sein du conseil municipal.

En revanche, parmi les conseillers communautaires suppléants des communautés d'agglomération et des communautés de communes, choisis volontairement par le maire, on remarque qu'il y a une plus grande proportion d'élus municipaux délégués. Ces conseillers municipaux délégués ont certes des responsabilités politiques, mais très limitées. Les « simples conseillers municipaux », c'est-à-dire, les conseillers municipaux qui n'ont aucune mission spécifique au sein des conseillers municipaux ont peu de chances d'accéder à l'espace politique intercommunal. Nous avons poussé nos recherches pour connaître la part de conseillers municipaux parmi les conseillers communautaires suppléants :

**Tableau n°24 : La part des conseillers municipaux parmi les conseillers communautaires suppléants**

Nature des EPCI à fiscalité propre	Effectifs des adjoints au maire	Effectifs des conseillers municipaux
<b>Communautés de communes</b>	13 élus sur 27 (48,1%)	14 élus sur 27 (51,9%)
<b>Communautés d'agglomération</b>	72 élus sur 99 (72,2%)	27 élus sur 99 (28,1%)

Ce tableau ne prend pas en compte la communauté de communes des Monts d'Azur qui a fait le choix de ne pas avoir de conseillers communautaires suppléants. La loi n'imposant pas aux EPCI à fiscalité propre la désignation des élus communautaires suppléants, nous avons un exemple d'appropriation de l'intercommunalité par les élus locaux.

Nous noterons que dans les communautés de communes, un certain équilibre apparaît entre adjoints et conseillers municipaux, équilibre dû au fait de mobiliser tous les élus municipaux disponibles et du nombre limité d'adjoints. Il serait imprudent de dire que cela est mécanique. Néanmoins, on pourrait avancer quelques raisons à cette constatation. Tout d'abord, le partage des charges municipales et communautaires se répartirait mieux au sein des élus compte tenu d'objectifs différents chez les représentants des villages par rapport à ceux des villes. On trouve beaucoup de retraités qui ont envie de s'impliquer dans la vie de leur village et ne prétendent pas construire une véritable carrière politique. Ensuite, on constaterait une moindre professionnalisation politique des élus municipaux de village. Enfin, les rémunérations proportionnellement peu élevées, souvent même inexistantes, par rapport à l'investissement en temps et en disponibilité favoriseraient le choix d'élus communautaires volontaires.

Dans les communautés d'agglomération, les conseillers municipaux accèdent pour un peu moins d'un tiers au poste de conseillers communautaires suppléants. On y retrouve plus de femmes, plus de jeunes, moins de diplômés parfois. Notre expérience d'élus municipal et communautaire et tout le corollaire de situations auxquelles nous nous trouvons confrontés, nous permet d'avancer l'hypothèse que parmi les suppléants gît le vivier de ceux qui veulent aller plus loin aux prochaines élections. Ils voient leur élection comme une ouverture, une consolidation de leurs ambitions politiques. Quant aux adjoints qui se retrouvent suppléants, ils considèrent cette position comme une récompense. Ils entrent d'une certaine façon au cœur des décisions. Ils se distinguent des autres. Les nouveaux élus communautaires, certes, possèdent peu ou pas de capital politique mais ils en acquerront au conseil communautaire et pourront aux prochaines élections revendiquer plus lors du partage du pouvoir.

Aucun élu n'avouera les énergies déployées pour accéder au conseil communautaire, car il doit y siéger, même si son rôle se limite à voter, en accord avec son maire des propositions construites en amont auxquelles il ne participe pas. Le vote du conseiller communautaire consolide l'idée de démocratie car l'assemblée délibérative joue son rôle, mais rares sont les débats. Au conseil municipal, les réunions de majorité participent à l'échange d'opinions. L'élus municipal peut participer à l'avancement des idées et émettre des propositions. Au conseil communautaire, il soutient son maire. L'élus désirant accéder au conseil communautaire met en avant ses atouts pour une position qui le gratifie pour sa fidélité plus que pour son poids politique mais qui, paradoxalement, le consolide en tant qu'élus émergent ou élus qui monte aux yeux de la population et des autres collègues municipaux.

Notre enquête sur le terrain permet de mettre en évidence le poids de la ressource politique municipale comme atout de passage au conseil communautaire. Prenant part à l'élection de leurs collègues qui vont siéger au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, les « simples » conseillers municipaux sont pour la plupart d'entre eux élus pour la première fois donc ils n'ont aucune expérience municipale. Presque toujours écartés de la compétition d'accès au poste de délégué de communes, par manque de ressources

politiques importantes, ils se retrouvent ainsi « coupés » de l'espace intercommunal par manque d'informations sur l'EPCI à fiscalité propre dont est membre leur commune. De fait, la composition, l'organisation et le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre contribuent à accentuer la tendance que l'on retrouve dans les conseils municipaux : la division du travail politique à laquelle ne prennent véritablement part qu'un groupe d'élus « initiés » aux affaires municipales.

Ainsi, à l'échelle municipale, nous assistons à une sorte de cantonnement des enjeux intercommunaux au « cercle des initiés <sup>386</sup> ». Lorsque les questions intercommunales sont débattues au sein des conseils municipaux, les « non-initiés » aux affaires intercommunales ne prennent pas part aux débats, excepté les oppositions municipales, très souvent exclues des conseils communautaires. Le débat démocratique se voit ainsi diminué et l'on tendrait à penser à une éviction du conseiller municipal et donc de l' élu municipal au profit du conseiller communautaire et donc de l' élu communautaire. Ainsi, la valeur politique relative de son mandat soulignée précédemment s'efface face à sa plus-value au conseil municipal. Ce dernier détient alors une ressource qui le différencie et qu'il pourra capitaliser aux prochaines élections municipales.

Là encore, notre expérience d' élu nous permet d'appréhender des réalités qui enrichissent et complètent notre travail de recherche. Cette expérience se révèle même, dans certains cas, déterminante dans l'analyse que nous poursuivons car « *rester distancié, voire détaché, des représentations et des intérêts, parfois tenus, qui unissent à une institution ceux qui ont affaire à elle, ce serait se condamner à ne voir qu'une part réduite, et pas forcément primordiale, des dimensions de l'engagement* ». <sup>387</sup> Tout ce que nous avons affirmé dans le paragraphe précédent découle de notre possibilité d'assister aux conseils municipaux et de noter la participation de chacun.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales a introduit de nouvelles dispositions pour l'élection des conseillers communautaires. Les EPCI à fiscalité propre seront à l'avenir administrés par un organe délibérant composé de délégués de communes-membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Contrairement au mode d'élection actuel des conseillers communautaires désignés au sein des conseils municipaux, le nouveau mode d'élection permettra aux électeurs de voter pour une seule et même liste lors des élections municipales de 2014. On a beaucoup parlé du système de « fléchage » pour la désignation des conseillers communautaires. Mais finalement, la place sur les listes de candidats déterminera la possibilité de siéger ou non à la fois au conseil de la communauté (de communes, d'agglomération ou urbaine) et au conseil municipal. Sur ce point, la loi s'inscrit dans la continuité de la désignation des élus qui occupent un rang élevé dans la hiérarchie politique municipale, c'est-à-dire majoritairement des adjoints ou des élus ayant déjà une expérience municipale d'au moins deux ans. A l'issue des prochaines élections municipales de 2014, les premiers de liste siégeront au conseil municipal et au conseil communautaire des EPCI. Les suivants de la liste ne siégeront qu'au conseil municipal de leur commune.

---

<sup>386</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, *op. cit.*, p. 42.

<sup>387</sup> LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, *op. cit.*, p. 16.

Avec ce nouveau mode de désignation des conseillers communautaires, on peut faire l'hypothèse qu'il n'y aura pas de changement fondamental dans les conditions de recrutement des délégués de communes. Ce système relativise, certes, le « pouvoir discrétionnaire » du maire de désigner des élus de son choix pour siéger au conseil communautaire, mais il consolide le pouvoir mayoral en reconduisant une majorité politique municipale dans les organes délibérants des EPCI. L'élection directe des conseillers communautaires rendra sans doute visible ce mandat auprès des électeurs, tout en renforçant le pouvoir politique d'un groupe d'élus déjà bien installées dans les conseils municipaux et favorisera encore plus les détenteurs de la ressource « expérience de la gestion municipale ».

## **B. La ressource de l'affiliation partisane**

Si l'intercommunalité représente un enjeu territorial participant aux recompositions et mutations de frontières, elle est aussi un enjeu politique pour les élus locaux qui déploient des stratégies de conquête et de conservation du pouvoir intercommunal. Ce dernier est considéré comme une extension, presque naturelle, du pouvoir mayoral et municipal. Ainsi, les élections municipales des 9 et 16 mars 2008 représentent une nouvelle donne, puisqu'elles sont les premières intervenant après la création de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dans le département des Alpes-Maritimes.

Les conseillers nouvellement élus procèdent à l'élection des conseillers communautaires au scrutin secret, uninominal et majoritaire. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue des voix à l'issue des deux tours de scrutin, un troisième tour à la majorité relative est organisée, à l'issue duquel le candidat ayant recueilli le plus de voix est élu délégué. Mais, dans la pratique, les conseillers municipaux sont désignés et « investis » par leurs pairs comme conseillers communautaires. Il apparaît ainsi à ce point de nos recherches de marquer la différence entre désignation des délégués et élection des délégués. Si le délégué communautaire est effectivement élu en conseil municipal, personne n'ose se présenter contre le candidat choisi par le maire. Il y a donc une sélection qui s'opère en amont car l'élection se fait sur des personnes choisies et proposées par le maire.

Les résultats des élections municipales et les rapports de forces politiques peuvent modifier la donne politique au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Si le suffrage universel direct donne le pouvoir aux citoyens d'élire leurs représentants dans les instances représentatives locales, la composition des conseils communautaires dépend essentiellement de la volonté des « vainqueurs » du scrutin municipal donnant lieu à des négociations et stratégies politiques en fonction des rapports de force en présence dans les conseils municipaux. Chaque élu met en avant ses atouts, essaie de convaincre le maire de le choisir.

Compte tenu du transfert de bon nombre de compétences municipales aux EPCI, les véritables décisions se prennent désormais en leur sein, d'où l'importance d'une position mayorale consolidée par des partenaires communautaires fiables et fidèles. Il appartient au maire de choisir ses « collaborateurs intercommunaux »<sup>388</sup> et ce choix ne se fait pas sans discussions et tiraillements préalables. A travers cette expression de « collaborateurs », le maire assimile le conseiller communautaire qu'il désigne pour siéger au conseil

---

<sup>388</sup> L'expression « collaborateurs intercommunaux » a été utilisée par le directeur général des services de la CARF pendant l'entretien que j'ai eu avec lui.

communautaire à un collaborateur de cabinet dans sa commune. En fait, comme dans une commune « *l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs* »<sup>389</sup>. Dans cette optique « *Le collaborateur de cabinet d'un maire ou d'un président d'une collectivité territoriale est donc recruté intuitu personae par l'exécutif territorial auprès duquel il exercera ses fonctions* »<sup>390</sup>. Autrement dit, le recrutement du « collaborateur intercommunal » dépend aussi de la seule volonté de l'exécutif municipal.

Les modalités de la désignation des délégués des communes varient selon les catégories d'EPCI à fiscalité propre. Si dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, aucune loi n'impose à la majorité municipale, contrairement à une communauté urbaine, de désigner des élus de l'opposition municipale, les pratiques de désignation des délégués des communes dans les deux premiers EPCI à fiscalité propre sont aussi variables. Il est légal pour une commune de ne désigner que des délégués représentant la majorité du conseil municipal, sans donc offrir de sièges à l'opposition. Cependant, les pratiques de désignation des conseillers communautaires dans certaines communes des communautés de communes et des communautés d'agglomération mettent en évidence que les enjeux du « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales sont propres à chaque commune et au maire. Même si les enjeux de cette élection en interne ne sont pas les mêmes, il ressort que l'appartenance politique occupe une place importante dans les choix des délégués de communes.

Le système de « panachage » au cœur du dispositif du mode d'élection dans les communes de moins de 3 500 habitants, membres des EPCI à fiscalité propre, donne très peu de chance à l'opposition d'émerger dans les conseils municipaux, comme nous le prouve ces quelques exemples :

- Auribeau-sur-Siagne (PAP) : Aucune opposition sur 23 élus
- Le Broc (CC des Coteaux d'Azur) : 1 élu d'opposition sur 15 élus
- Cabris (CC de Terres de Siagne) : Aucune opposition sur 15 élus
- Le Tignet (CC de Terres de Siagne) : Aucune opposition sur 23 élus
- Saint-Cézaire-sur-Siagne (CC de Terres de Siagne) : Aucune opposition sur 23 élus
- Saint-Vallier-de-Thiery (CC de Terres de Siagne) : 2 élus d'opposition sur 19 élus.
- Spéracèdes (CC de Terres de Siagne) : Aucune opposition sur 15 élus
- Escagnolles (CC des Monts d'Azur) : Aucune opposition sur 15 élus

En l'absence ou presque d'ouvrages scientifiques sur les élus de l'opposition dans les communes de moins de 3 500 habitants, nous avons dû faire des appels téléphoniques dans les communes citées ci-dessus pour confirmer nos affirmations. Nos contacts réguliers tout au long de ce travail de recherche avec les élus du Moyen-pays grassois nous ont aussi aidés dans ce sens.

Le législateur, en ne fixant pas un nombre précis de sièges aux communautés de communes et d'agglomération, offre aux élus la possibilité d'équilibrer les rapports de forces politiques au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Mais cette liberté

<sup>389</sup> L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>390</sup> « Les collaborateurs des élus locaux », *La Gazette des communes*, n°366, février 2010, p. 32.

laissée aux élus n'est pas sans conséquence sur la composition du personnel politique intercommunal. C'est ainsi que, quels que soient la taille de la commune et le type d'EPCI à fiscalité propre, les maires vont donc privilégier les élus communautaires qui sont de la « *même famille politique* »<sup>391</sup>. Cette expression dont font usage les élus locaux, surtout les maires avec une étiquette partisane, est utilisée fréquemment dans les discours des hommes politiques nationaux lorsqu'ils tiennent les réunions de leur parti politique. Tout se passe comme si le recrutement du personnel politique intercommunal devrait donner lieu à la traduction concrète de cette expression. En réalisant les entretiens sur le terrain auprès des maires des communes-membres des EPCI, c'est le cas des maires de la CC des Monts d'Azur, ceux qui ont déclaré leur appartenance partisane (annexe n°4/tableau 1) ont fait savoir que les représentants de leurs communes respectives au conseil communautaire « *partagent les mêmes convictions politiques qu'eux* »<sup>392</sup>. La relative homogénéité partisane, si elle conforte le pouvoir du chef de l'exécutif municipal au conseil communautaire, est aussi un atout pour défendre les intérêts de la commune au sein de l'EPCI. Elle suppose une certaine solidarité entre les conseillers communautaires issus de la même commune dans leur participation au travail politique intercommunal.

En France, la nuance « sans étiquette » n'étant plus retenue par le Ministère de l'Intérieur depuis 2001<sup>393</sup>, les candidats et listes se présentant comme « sans étiquette » ont été classés par celui-ci, indépendamment de leur volonté, en « divers droite » ou « divers gauche ». Pour le Ministère de l'Intérieur, dans un souci de lisibilité des résultats électoraux et en l'état de la grille des nuances applicables aux élections municipales et cantonales de mars 2008, les maires « sans étiquette » déclarée peuvent être dotés de la nuance « divers gauche » (DVG), « divers droite » (DVD) ou « Autres » (AUT) selon leur sensibilité politique.

Le décret du 30 août 2001 du Ministère de l'intérieur qui autorise la création d'un « fichier des élus et des candidats » précise, néanmoins, que « hormis pour les maires, les mentions de l'appartenance politique (...) ne sont pas enregistrées pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants ». Donc, en nous basant sur ce décret, les maires des communes de moins de 3 500 habitants qui sont membres de la communauté de communes des Monts d'Azur, comme pour tout autre EPCI à fiscalité propre, ont presque tous une appartenance politique même si certains se déclarent « sans étiquette » selon les données recueillies.

Cependant, la déclaration « sans étiquette » n'occulte pas pour autant les affinités politiques qui peuvent exister entre les conseillers communautaires qui représentent leurs communes au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunal. Les élus qui se déclarent « sans étiquette » entretiennent d'une manière ou d'une autre des rapports avec une formation politique. La déclaration « sans étiquette » des candidats lors des scrutins municipaux, généralement dans les petites communes, participe d'une stratégie politique d'élargir leur base électorale et souvent de passer des alliances

<sup>391</sup> Extrait des propos de Michèle Olivier, maire d'Andon et présidente de la CC des Monts d'Azur, février 2007.

<sup>392</sup> Extrait des propos de Thierry Gueguen, maire de Séranon, vice-président de la CC des Monts d'Azur, novembre 2008.

<sup>393</sup> Décret n° 2001-777 du 30 août 2001 pris pour l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 31 de la n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création au ministère de l'intérieur d'un fichier des élus et des candidats aux élections au suffrage universel – JO du 1<sup>er</sup> septembre 2001.

politiques au lendemain du 1<sup>er</sup> tour des élections municipales. *« La dépolitisation des élections locales n'affaiblit ni ne neutralise le rôle des partis politiques. Cette dépolitisation procède même très largement d'une rationalité partisane assumée comme telle. Les militants s'accommodent assez bien de la dépolitisation et de la personnalisation des enjeux locaux dans la mesure où ils en ont intériorisé la nécessité électorale »*.<sup>394</sup>

Par exemple, lors des élections municipales de mars 2008 des listes se déclarant « sans étiquette », mais en réalité se positionnant à droite ou à gauche, sont présentées dans certaines communes-membres des EPCI à fiscalité propre. A Peymeinade, ville-centre de la CC Terres de Siagne, la liste « Mieux vivre à Peymeinade » conduite par l'actuelle maire Françoise Brousteau est en réalité classée à gauche, proche d'André Aschieri et membre actif de son association « Mouvement des citoyens » ; la liste « Union pour le mouvement de Peymeinade », conduite par le maire sortant, Florent Lerebour, battu, est classée à droite avec l'investiture UMP ; la liste « Agir et réussir » conduite par Marc-Henri Costa avec l'investiture du Nouveau-Centre est classée au Centre ; la liste conduite par Michel Pochoy « Peymeinade demain autrement », sans investiture UMP, est classée comme DVD.

Au Tignet, commune-membre de CC Terres de Siagne, la liste « Pour un avenir citoyen » conduite par Jean Cantoni classée à gauche et la liste « Le Tignet perspectives d'avenir » conduite par Dominique-Jacques Bégard classée à droite, fusionnent au 2<sup>ème</sup> tour, en mettant au-dessus des clivages partisans « l'intérêt supérieur des Tignetans »<sup>395</sup> pour battre le maire sortant DVD, René Debruyne. Le désir de changement a provoqué l'union des deux listes, ce qui peut signifier des espaces de convergences. A Grasse, la liste « Grasse à tous » conduite par Paul Euzière, se réclame « sans étiquette » avec une liste réunissant des membres de « la société civile » selon la profession de foi du candidat, alors que ce dernier appartient au parti communiste.

Si l'opposition municipale est inexistante au sein du conseil communautaire de la communauté de communes des Monts d'Azur<sup>396</sup>, à cause du mode de scrutin municipal qui s'applique aux communes de moins de 3 500 habitants, le conseil communautaire de la communauté de communes de Terres de Siagne présente une autre configuration politique intercommunale. A part le conseil municipal de Peymeinade<sup>397</sup> qui à l'issue des élections municipales de mars 2008, compte en sein quatre groupes politiques (Annexe n°4/tableau 2), les autres communes ne comptent aucun membre de l'opposition municipale. Parmi les délégués de communes de Peymeinade, deux de la liste « Agir et réussir » siègent au conseil communautaire de la communauté de communes de Terres de Siagne qui compte vingt-cinq élus communautaires. En réalité, il n'y a qu'un élu de l'opposition municipale, car le deuxième élu communautaire est un suppléant qui n'a pas voix délibérative. Comme tous les

<sup>394</sup> LEFEBVRE Rémi, « Les partis politiques dans la compétition électorale locale : dépolitisation et nationalisation des élections municipales », in C. Bidegaray, S. Cadiou, C. Pina (dir.), *L' élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p. 130.

<sup>395</sup> Extrait de la profession de foi des deux listes au 2<sup>ème</sup> tour des élections municipales de 2008.

<sup>396</sup> Les quatorze communes de la communauté de communes des Monts d'azur ont toutes moins de 3 500 habitants (voir tableau n°2 annexe n°2 sur le nombre de populations des communes étudiées).

<sup>397</sup> La commune de Peymeinade compte plus de 7 000 habitants. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le vote se déroule au scrutin proportionnel plurinominal. Les candidats se présentent en listes complètes et le « panachage » n'est pas autorisé comme dans les communes de moins de 3 500 habitants. C'est le cas des cinq autres communes-membres de la communauté de communes des Terres de Siagne : Cabris, Spéracèdes, Saint-Cézaire, Le Tignet, Saint-Vallier (voir tableau n°3 en annexe n°2 sur les populations de ces communes).



conseillers communautaires suppléants des EPCI à fiscalité propre, il ne siège au sein de l'organe délibérant que lorsque le titulaire est absent.

Même si le délégué communautaire suppléant ne participe pas aux séances du conseil communautaire, sa désignation permet néanmoins de combler l'absence du titulaire. En effet, le quorum doit être atteint pour permettre au président de déclarer l'ouverture de la séance du conseil communautaire. Or, aucune commune-membre d'un EPCI à fiscalité propre ne peut détenir plus de la moitié des sièges communautaires. Autrement dit, contrairement à un conseil municipal au sein duquel existe une majorité politique, il est difficile de dégager une majorité politique communautaire, même si les délégués de communes-membres sont souvent du même bord politique. Pour anticiper l'absence d'un titulaire qui peut influencer sur le quorum, la désignation des conseillers communautaires suppléants devient dans ce cas nécessaire.

En fait, sur les 25 conseillers communautaires titulaires et les 18 conseillers communautaires suppléants que compte le conseil communautaire, il n'y a que deux élus de des trois groupes d'opposition municipale.

En effet, lors des élections municipales de 2008, le sujet de l'intercommunalité a dominé le débat politique à Peymeinade. Si la liste du maire sortant UMP (Union pour un mouvement populaire), Florent Lerebour, tête de la liste l'« Union pour le mouvement de Peymeinade » et la liste du candidat DVD « Peymeinade demain autrement » ont soutenu pendant la campagne municipale, l'adhésion des communes du SIVOM de Saint-Vallier à la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, celle de Marc-Henri Costa, la liste « Agir et réussir » et les autres candidats ont défendu la création de leur propre communauté de communes. En faisant élire par la majorité municipale quelques élus de l'opposition municipale favorables à une communauté de communes, le maire vainqueur, Françoise Brousteau, compte sur le soutien de ces derniers au sein de l'organe délibérant communautaire. Le maire espère sans doute un retour sur investissement en termes de soutien politique à l'action intercommunale.

De façon générale, la désignation volontaire<sup>398</sup> des élus d'opposition municipale pour siéger dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre relève d'une stratégie politique des maires de faire participer l'opposition municipale à l'action intercommunale pour ainsi éviter la politisation des sujets intercommunaux qui sont régulièrement soumis au conseil municipal. *« Le sort de l'opposition est laissée au bon vouloir du maire et de sa majorité. Il s'agit donc d'une double réduction démocratique. Cette situation déjà gênante en soi, peut devenir tout à fait problématique dans des espaces contrôlés majoritairement par telle ou telle force politique. Par ailleurs, même quand cela n'est pas le cas, on peut parfaitement imaginer une représentation à la carte de l'opposition en fonction des rapports de force politiques de la communauté, un maire choisissant de représenter ou non l'opposition municipale afin d'avantager sa tendance politique au sein du conseil communautaire ».*<sup>399</sup>

Hormis les cas de désignation volontaire des conseillers municipaux par les maires comme conseillers communautaires au sein des communautés de communes et

---

<sup>398</sup> Aucune règle n'impose à la majorité municipale de désigner des élus de l'opposition municipale dans les communes membres des communautés de communes et d'agglomération. Ainsi, dans ces conditions, c'est le maire qui décidera ou non de désigner des élus municipaux d'opposition. C'est un acte politique volontaire.

<sup>399</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 130.

d'agglomération, l'affiliation partisane joue dans le recrutement des délégués de communes des EPCI à fiscalité propre. Cette désignation des minorités municipales dépendant du « bon vouloir » des maires participe d'office à l'exclusion de l'opposition du jeu de la gouvernance intercommunale. Le pouvoir intercommunal devient donc logiquement un décalque, à un échelon territorial plus vaste, des rapports de force entre majorité et opposition au sein des communes-membres des EPCI à fiscalité propre.

Nous venons de voir l'absence presque totale des élus d'opposition dans les communautés de communes avec comme conséquences :

- Le peu de renouvellement des élites politiques locales et le renforcement du pouvoir mayoral.
- L'amplification du processus de « réduction démocratique » des EPCI sur l'absence quasi-totale de l'opposition avec des conséquences importantes sur les décisions prises qui le sont en fonction des attitudes partisanes.

Mais qu'en est-il au niveau des communautés d'agglomération ?

La répartition des sièges au sein de l'organe communautaire de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP) ne laisse aucune place à l'opposition municipale, pourtant bien présente dans les différents conseils municipaux, excepté la commune d'Auribeau-sur-Siagne.<sup>400</sup> En effet, aucune ville, qu'elle soit de droite ou de gauche, n'a désigné d'élus municipaux de l'opposition municipale pour siéger au sein de l'organe délibérant de la communauté d'agglomération. Les 48 conseillers communautaires, qu'ils soient titulaires ou suppléants, sont tous issus des majorités politiques municipales. Les élus municipaux appartenant à une autre formation politique sont tous « exclus » du conseil communautaire.

Le cas de Grasse, ville-centre de la communauté d'agglomération, est significatif et indique un changement par rapport à la mandature précédente. En effet, le maire de cette ville, Jean-Pierre Leleux <sup>401</sup> n'a pas renouvelé le mandat du représentant de l'opposition municipale au sein du conseil communautaire après les élections municipales de mars 2008. Au moment de la désignation des délégués de communes, il introduit donc une rupture par rapport à la mandature précédente en excluant Paul Euzière du conseil communautaire. Entre autres raisons invoquées, le maire a argué de la législation et de la « jurisprudence »<sup>402</sup> de la gouvernance intercommunale. Mais il a aussi justifié cette décision d'« exclusion » en déclarant :

*« Il est vrai que sous le précédent mandat, j'avais ouvert l'accès aux élus de l'opposition municipale. A l'expérience, j'ai réalisé que mon sens ouvert de la démocratie s'était heurté à la réalité des comportements partisans et avait frôlé la*

---

<sup>400</sup> La commune d'Auribeau-sur-Siagne, seule commune de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, comptant 2 765 habitants se trouve concernée par l'article L. 252 du code électoral qui prévoit que les membres des conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants soient élus selon un mode de scrutin majoritaire. Ce mode de scrutin municipal s'appliquant aux communes de moins de 3 500 habitants laisse peu de chances aux listes municipales d'opposition au maire sortant d'accéder au conseil municipal.

<sup>401</sup> Jean-Pierre Leleux, maire de la ville de Grasse depuis 1995, est à son troisième mandat. Il a été élu sénateur sur la liste UMP-Nouveau-Centre, en septembre 2008.

<sup>402</sup> L'imprécision sur la désignation ou non des membres des minorités politiques municipales pour siéger au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre est librement interprétée par les maires.

*lisière de l'utopie, voire de la naïveté. J'ai donc revu ma position provisoirement, en adaptant mon point de vue aux caractéristiques de la communauté d'agglomération. Les délégués doivent être les porte-parole de la volonté municipale, exprimée par le maire. Nous avons déjà vu sur des sujets tels que le logement social ou la salle de grande capacité, le vote négatif d'un représentant de l'opposition communale au sein du conseil communautaire qui a nui à la lisibilité de la position grassoise ».*<sup>403</sup>

En affirmant que « les délégués doivent être les porte-parole de la volonté municipale, exprimée par le maire », nous réalisons combien un élu peut s'approprier une prise de position puisque Jean-Pierre Leleux affirme représenter une volonté collégiale et combien l'obligation d'allégeance pèse de tout son poids sur la possibilité de devenir élu communautaire. Pour le maire de Grasse, Paul Euzière s'inscrit dans la continuité d'une attitude partisane importée du conseil municipal alors que les règles du jeu en vigueur au niveau intercommunal doivent favoriser le consensus. Mobiliser les clivages partisans s'assimilerait à un « crime de lèse-majesté » qui entraîne l'exclusion du conseil communautaire. Il a donc été victime de son espoir ingénu de son retour sur investissement en termes de soutien politique à son action intercommunale et de son ouverture démocratique sincère ou non.

De plus, par « position grassoise », Jean-Pierre Leleux parle de son désir d'ouverture de l'intercommunalité. Ouvrir au Haut-Pays grassois sous-tend certainement pour lui, un renforcement de son pouvoir de président d'EPCI, bâti sur un territoire beaucoup plus grand qui doit représenter un atout pour sa ville. Il reproche donc à Paul Euzière une attitude de « traître » à la ville de Grasse. Les élus de l'opposition municipale ont décelé « un signe fort de mépris de l'opposition » dans cette position, révélateur du déséquilibre des forces politiques en présence, élément déterminant de l'accès aux mandats intercommunaux. Le débat qui s'instaure n'est pas sans rappeler le sujet récurrent de l'élection au suffrage universel direct<sup>404</sup> des conseillers communautaires. Les propos de Bruno Estampe, élu d'opposition municipale semblent traduire cette préoccupation des minorités politiques dont l'accession aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, à part la communauté urbaine, est la plupart du temps liée à la volonté de l'exécutif municipal.

*« Par cet esprit de fermeture, voire de bouclage, vous démontrez votre volonté d'éviter tout débat politique, toute contestation. Au dialogue, à la recherche commune et concertée de l'intérêt général, vous préférez la "bunkerisation" de la mairie. Nous regrettons vivement votre décision de sectarisme et de refus du débat démocratique. Vous auriez pu faire le choix de l'ouverture, vous préférez poursuivre votre pratique du pouvoir personnel ».*<sup>405</sup>

Cette réaction de Bruno Estampe confirme notre analyse précédente. Il oppose bien « intérêt général » et « pouvoir personnel ». Mais les enjeux de l'ouverture intercommunale sont si importants que Jean-Pierre Leleux préfère ne pas prendre de risques. Toutefois son

<sup>403</sup> Extrait du discours de Jean-Pierre Leleux, lors du conseil municipal pour de la désignation des délégués de la commune de Grasse, avril 2008.

<sup>404</sup> LE SAOUT Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, pp. 73-79.

<sup>405</sup> Extrait du discours de Bruno Estampe (Parti socialiste), conseiller municipal d'opposition, président du groupe politique « Grasse à vous », élu en mars 2008 pour la première fois. Conseil municipal du 3 avril 2008.

choix reste un choix politique personnel, soutenu par des adjoints de confiance puisqu'aucun référendum local n'a été proposé afin de connaître l'opinion des citoyens à ce sujet.

A travers cette position de la majorité municipale, nous pouvons souligner combien ce choix est significatif :

- De la volonté implicite de garder à Grasse sa place de centre de la communauté d'agglomération.
- Du désir de faire de PAP un espace d'entente excluant les clivages politiques et partisans.
- De l'idée que, dans l'enceinte communautaire, les élus de chaque ville ne doivent parler que d'une seule voix pour maintenir l'unité communale face aux autres élus communautaires.
- De l'objectif de faire du maire – à plus forte raison, du maire de la commune centre de l'EPCI – la figure centrale de la gouvernance intercommunale.

L'opposition municipale accusée de « sectarisme et de refus de débat démocratique » est considérée comme pouvant remettre en cause une bonne gestion de la structure intercommunale, qui doit se faire, selon les élus des majorités politiques municipales, sans considérations partisans. Cette position défendue à Grasse s'observe dans les autres communes-membres de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence. Nous observons que, quelle que soit la couleur politique de la commune, aucun représentant de l'opposition municipale n'a été désigné comme conseiller communautaire :

**Tableau n° 25 : Tableau de répartition des sièges au sein de PAP**

<b>Ville membre de PAP</b>	<b>Couleur politique de la commune</b>	<b>Nombre sièges de délégués de communes</b>	<b>Opposition municipale au conseil communautaire</b>
<b>Auribeau-sur-Siagne</b>	UMP	3	Non
<b>Grasse (ville-centre)</b>	UMP	9	Non
<b>La Roquette-sur-Siagne</b>	UMP	3	Non
<b>Mouans-Sartoux</b>	Verts, classée à gauche	5	Non
<b>Pégomas</b>	UMP	4	Non

Nous pouvons déjà tirer une conclusion de ce manque d'opposition au sein d'un conseil communautaire. Son absence l'exclut des grands débats à travers lesquels se jouent les destins de communes. On tendrait alors à avoir des élus municipaux qui garantissent la visibilité de la démocratie locale mais qui, en réalité, se révèlent sans pouvoir.

Nous observons également la même pratique de non désignation des élus issus des minorités politiques municipales, dans de nombreuses communes-membres des communautés d'agglomération. A la CASA, seul le maire de la commune-centre Antibes-Juan-les-Pins a

volontairement désigné un membre de l'opposition municipale au conseil communautaire, symbole de son « esprit d'ouverture » sans aucune incidence sur le vote des élus (annexe n°4/tableau 3). Nous remarquons encore une fois un renforcement de l'ancrage à droite à travers un nombre important de délégués communautaires UMP (72 sur 108 soit 67%). Cette tendance se confirme aussi à la CARF et la CUNCA (annexe n° 4/tableau n°4). A la CUNCA sur les cent huit conseillers communautaires désignés dans les conseils municipaux de toutes les communes, quelle que soit leur taille, il n'y a que six conseillers communautaires issus des rangs des oppositions municipales. Parmi les 27 communes, seules, deux communes, Nice et Cagnes-sur-Mer ont des représentants de l'opposition municipale.

A Nice, sur les soixante-neuf conseillers municipaux que compte la ville de Nice, seulement cinq élus de l'opposition niçoise siègent au conseil communautaire de la communauté urbaine Nice Côte d'azur : le groupe socialiste « Changer d'ère » de Patrick Allemand qui comprend quatre élus et un élu communiste. A Cagnes-sur-Mer, le conseil municipal<sup>406</sup> compte quarante-trois conseillers municipaux avec neuf élus d'opposition. Il n'y qu'un seul représentant<sup>407</sup> de l'opposition municipale cagnoise qui siège au conseil communautaire de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur. A Nice comme à Cagnes-sur-Mer, tous les conseillers communautaires qui appartiennent aux majorités politiques municipales, déclarent tous être affiliés au parti politique UMP.

Nous constatons que les conseillers communautaires de même parti politique sont largement majoritaires au sein de l'organe délibérant de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur. Etant très minoritaires, les élus de l'opposition communautaire ne peuvent pas peser sur la prise de décision intercommunale. La présence de l'opposition municipale au sein de la CUNCA est une conséquence logique de la transformation de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur en communauté urbaine, la présence des élus d'opposition municipale dans les communautés urbaines étant une obligation légale induite par le mode de scrutin qui s'applique à ces types de structures.

---

<sup>406</sup> Après les élections municipales de mars 2008, la configuration politique du conseil municipal cagnois se présente de la façon suivante : le groupe « Ensemble » du maire élu, Louis Nègre avec 34 conseillers municipaux, les 9 élus de l'opposition municipale se divise en 3 groupes politiques. Le groupe « la gauche unie » (PS, PC, MRG) compte 5 élus, le groupe « Modem » avec 2 élus et le groupe « FN » avec 2 élus.

<sup>407</sup> Michel Santinelli est le seul représentant de l'opposition cagnoise au conseil communautaire de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur. Il est le président du groupe politique d'opposition municipale « La gauche unie ».

## **Section 2 : L'atout de la détention d'un mandat de délégué de commune dans un syndicat intercommunal sans fiscalité propre et celui de la notoriété locale**

Il est fréquent de distinguer, parmi les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ceux qui disposent d'une fiscalité propre et ceux qui dépendent des contributions budgétaires des communes-membres. Le principe énoncé par la loi Chevènement de 1999 est la « simplification de la coopération intercommunale ». Mais aujourd'hui, de nombreux rapports, notamment celui de la Cour des Comptes<sup>408</sup>, font le constat qu'au niveau national cet objectif de « rationalisation de l'organisation territoriale et de simplification de la coopération intercommunale » est loin d'être atteint. Autrement dit, les diverses formes de syndicats fonctionnant sur la base des contributions budgétaires des communes-membres, en l'occurrence les SIVU, les SIVOM et les syndicats mixtes, continuent d'exister. Le maintien de ces syndicats crée des interférences de périmètres intercommunaux, c'est-à-dire, sur un EPCI à fiscalité propre, on retrouve des EPCI sans fiscalité propre qui étaient censés disparaître. L'appropriation de ces syndicats intercommunaux classiques<sup>409</sup> confère des ressources aux élus dans l'acquisition de nouvelles positions de pouvoir ou dans la consolidation de pouvoirs politiques déjà établis. Etre membre d'un syndicat intercommunal traditionnel confère une expérience dans la gestion des affaires intercommunales qui pèse dans la conquête d'un mandat de délégué communautaire. **(A)**

Lors d'un colloque<sup>410</sup> organisé par le Sénat sur le thème « Elus locaux et association : un dialogue républicain » Jean-Michel Belorgey, président de la mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, faisait remarquer que les associations incarnent depuis longtemps un élément essentiel du paysage humain, social et politique des collectivités locales. En effet, pour un certain nombre d'élus locaux, elles ont constitué le premier pas d'un engagement civique qui a pris, par la suite, un tour plus approfondi. Il n'est donc pas exagéré de dire que les associations représentent une sorte de réservoir à élites destinées à animer la vie locale. De plus, les élus locaux savent qu'ils ont besoin de relais associatifs pour agir en direction de leurs administrés qui sont avant tout des électeurs. Les associations sont aptes à jouer ce rôle. Ils n'ignorent donc pas le poids du monde associatif dans la vie politique locale. Nous retrouvons ainsi un certain nombre d'élus locaux qui sont membres d'associations locales. Au nombre des propriétés des délégués communautaires, figure aussi l'activisme associatif, social ou professionnel. Si cet activisme « multipositionnel » local se révèle déterminant dans la conquête des mandats municipaux, il représente aussi un poids non moins négligeable dans la conquête des mandats intercommunaux. **(B)**

---

<sup>408</sup> Rapport de la Cour des Comptes de 2005.

<sup>409</sup> Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), au 1<sup>er</sup> janvier 2010, on recensait à l'échelle nationale 15378 syndicats à contributions communales (10789 SIVU et 1395 SIVOM) et 3194 syndicats mixtes. On comptait donc en moyenne 122 syndicats par département, auxquels adhèrent une dizaine de communes : le nombre moyen de communes adhérentes à un syndicat varie entre 4 et 16 selon les départements.

<sup>410</sup> Colloque « Elus locaux et associations : un dialogue républicain » organisé par le Sénat, au Palais du Luxembourg, salle Clémenceau, Paris, 28 juin 2001.

### **A. La pérennisation des syndicats intercommunaux sans fiscalité propre : un atout dans la conquête du mandat intercommunal**

La préfecture des Alpes-Maritimes ne dispose pas d'une base de données sur toutes les communes adhérentes aux syndicats intercommunaux traditionnels tels que les SIVU, les SIVOM ou les syndicats mixtes. Nous pouvons avancer une explication. Elle peut être d'ordre législatif. En effet, si la loi oblige une commune à déclarer son appartenance ou son adhésion à un EPCI à fiscalité propre, elle ne le fait pas pour les syndicats intercommunaux traditionnels. L'absence de toute législation en la matière amène les élus à développer une intercommunalité à la carte. Autrement dit, en fonction des enjeux locaux, les maires font adhérer leurs communes aux syndicats intercommunaux traditionnels. D'ailleurs la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales envisage de limiter leur création ou d'en supprimer certains dont l'utilité laisse souvent à désirer. En dépit de la préconisation de cette loi, aucun EPCI sans fiscalité propre n'a été à ce jour supprimé.

Face à cette absence de données, nous avons dû effectuer une recherche minutieuse, commune par commune. Pour cela, nous avons tout d'abord recherché un site qui permettait d'avoir la liste des syndicats intercommunaux. C'est le site BANATIC du Ministère de l'Intérieur qui nous a permis de comptabiliser les syndicats du département. A l'issue de ces recherches, nous avons constaté que les 163 communes du département, qu'elles appartiennent à un EPCI à fiscalité propre ou non, adhèrent à au moins un syndicat de communes. Nous assistons ainsi à un enchevêtrement de périmètres intercommunaux dont le maintien s'inscrit dans une logique de pérennisation des positions de pouvoirs politiques locaux.

Nous avons recensé au niveau des Alpes-Maritimes 118 syndicats de communes toutes catégories confondues, répartis de façon inégale entre les deux arrondissements : Grasse et Nice, le site BANATIC répertoriant ces syndicats par arrondissement. Dans l'arrondissement de Grasse, nous recensons 67 syndicats de communes. Dans l'arrondissement de Nice, on recense 51 syndicats de communes. Toutes les communes-membres des EPCI à fiscalité propre étudiés adhèrent en moyenne à cinq syndicats de communes. Certains de ces syndicats de communes existent depuis 1935.

**Tableau n°26 : La répartition des syndicats de communes (SIVU, SIVOM et syndicats mixtes ouverts et fermés) au niveau du département des Alpes-Maritimes**

Les arrondissements	Le nombre de SIVU*	Le nombre de SIVOM*	Le nombre de syndicats mixtes * « ouverts » (SMO)*	Le nombre de syndicats mixtes « fermés » (SMF)*
L'arrondissement de Grasse	43	8	8	8
L'arrondissement de Nice	21	13	10	7

\*(SIVU) signifie : syndicat intercommunal à vocation unique, créé par la loi du 22 mars 1890.

\*(SIVOM) signifie : syndicat intercommunal à vocation multiple, créé par la loi du 5 janvier 1959.

\*(**SM**) signifie : syndicat mixte, créé par le décret du 20 mai 1955, qui permet d'associer les communes aux départements ou à d'autres établissements publics

\*(**SMO**) signifie : syndicat mixte « ouvert » découlant du syndicat mixte du décret du 20 mai 1955.

\*(**SMF**) signifie : syndicat mixte « fermé » qui découle du décret du 20 mai 1955. Il est composé uniquement de communes et/ou d'EPCI.

Le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) est la plus ancienne structure juridique de coopération intercommunale, puisqu'elle a été créée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes. L'objet du SIVU est limité à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal. Ce syndicat est dit spécialisé. Par ailleurs le SIVU peut assurer la gestion de plusieurs œuvres ou services à condition qu'ils soient complémentaires. Son champ de compétences peut, en outre, être étendu. Ainsi, on peut avoir des syndicats intercommunaux à vocation scolaire, les syndicats intercommunaux d'alimentation en eau potable, les syndicats intercommunaux de collecte et de traitement des ordures ménagères. A côté des SIVU, il y a des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM), créés le 5 janvier 1959. Quant à l'objet du SIVOM, il n'est pas limité à une seule œuvre ou à un seul objet d'intérêt intercommunal, mais comprend plusieurs vocations.

Cependant, il peut arriver que les communes n'adhèrent à un syndicat intercommunal à vocation multiple que pour une partie de ses compétences. Ce dernier est qualifié par les élus locaux eux-mêmes de « syndicat à la carte »<sup>411</sup>. Le maintien ou la création de nouveaux échelons intercommunaux avec les EPCI sans fiscalité propre entraîne une superposition des périmètres intercommunaux, toutes catégories confondues. Enfin, les syndicats mixtes « fermés » sont composés uniquement de communes et/ou d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ils peuvent regrouper exclusivement des établissements publics de coopération intercommunale. Quant aux syndicats mixtes « ouverts », ils peuvent être constitués d'institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes « fermés » compétents en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Ces types d'EPCI sans fiscalité propre doivent comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

Le régime fiscal des EPCI sans fiscalité propre fonctionne différemment de celui des EPCI à fiscalité propre. En effet, pour constituer son budget, contrairement à l'EPCI à fiscalité propre, le comité syndical ne lève pas l'impôt. A l'occasion du vote du budget, le comité syndical fixe la participation globale des communes-membres. Cette participation au budget est répartie entre les communes en fonction de clefs de répartition figurant dans ses

---

<sup>411</sup> *La Gazette des communes*, n°38/2048 du 11 octobre 2010.



statuts et tenant compte d'un certain nombre de critères que le comité syndical fixe librement, tels que la taille démographique, la voirie, le potentiel fiscal<sup>412</sup> des communes-membres.

Les syndicats de communes, qu'ils soient à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM), avantagent ceux qui ont été déjà membres du comité syndical pour accéder au conseil communautaire des EPCI à fiscalité propre. Le poste de représentant de la commune dans ces organismes intercommunaux sans fiscalité propre constitue un atout pour les candidats au poste de conseiller communautaire. C'est ce que met en évidence le directeur général des services de la CARF lorsqu'il parle d'une certaine expérience acquise par les élus qui ont fait partie des comités syndicats précédents : « *A Menton, la majorité des élus qui siègent dans le conseil communautaire de la CARF ont déjà exercé dans les syndicats de communes auxquels adhère notre commune* »<sup>413</sup>. La commune de Menton, commune-centre (35 conseillers municipaux) de la CARF a 14 conseillers communautaires. Parmi eux, 10 élus communautaires ont déjà siégé dans un ou deux syndicats de communes comme membres de 2001 à 2008. En fait, ils ont été reconduits par le maire<sup>414</sup> dans leur statut d'élus municipaux « multipositionnel » après les élections municipales de 2008 (conseiller communautaire à la CARF et représentant de leur commune au sein d'un ou deux syndicats de communes).

A la CC des Monts d'Azur, sur les 24 conseillers communautaires, 22 ont déjà représenté leur commune dans le comité syndical d'un syndicat de communes de 2001 à 2008. Réélus après les élections municipales de 2008, ils continuent de siéger à la fois au conseil communautaire de la CC des Monts d'Azur et au comité syndical d'un syndicat de communes. A PAP, tous les 24 conseillers communautaires titulaires siègent dans un syndicat intercommunal traditionnel (SIVU ou SIVOM). Il en est de même pour les 25 conseillers communautaires que compte la CC des Terres de Siagne.

Comme on peut le constater, excepté les cas de changement d'équipe à la tête d'une commune qui fait entrer de nouvelles personnes dans un conseil municipal, les candidats au poste de conseiller communautaire sont avantagés par une certaine « expérience intercommunale » acquise dans les syndicats de communes. Etre membre d'un comité syndical d'un EPCI sans fiscalité propre sous une mandature municipale précédente, comme les exemples que nous évoquons, offre la possibilité de se familiariser avec une gestion différente de celle de la commune, pour laquelle on s'approprie les mécanismes de consensus lors des discussions avec les représentants des autres communes, d'où « *une pratique du consensus* »<sup>415</sup> qui participe à la « *socialisation des nouveaux entrants. Une manière de concevoir le jeu politique et l'action publique, de négocier s'impose ainsi* ». <sup>416</sup> Cet apprentissage représente un atout non négligeable qui participe aux critères de sélectivité des conseillers communautaires. Le mode de gestion de ces EPCI sans fiscalité propre s'apparente

---

<sup>412</sup> Le potentiel fiscal défini à l'article L.2334-4 du Code général des collectivités territoriales permet de mesurer la richesse fiscale des différentes collectivités. Il permet ensuite une répartition des dotations de péréquation en les ciblant sur les collectivités les moins dotées en fiscalité locale. Il est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Pour exemple, le potentiel financier par habitant des villes françaises de 2000 à 3500 habitants s'élevait à 729 € en 2005.

<sup>413</sup> Extrait de l'entretien avec le directeur général de la CARF.

<sup>414</sup> Jean-Claude Guibal, maire UMP de Menton a été réélu en 2008.

<sup>415</sup> DESAGE Fabien et SIBILE Bastien, « L'emprise de l'institué. Forces et aléas du régime de consensus à la communauté urbaine de Lille » in *Sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 153.

<sup>416</sup> *Ibidem*.

à celui des EPCI à fiscalité propre sans toutefois avoir les mêmes conséquences en termes de production de politiques publiques locales, leur sphère d'action étant limitée par la dépendance budgétaire des communes.

Selon les statuts du syndicat intercommunal, ces ressources peuvent être budgétées par les communes ou prélevées directement sur les ressources fiscales des communes. Il s'agit, dans ce cas, de contributions budgétaires ou de contributions fiscalisées prélevées de deux façons. D'une part, les contributions budgétaires sont issues des sommes votées avec le budget communal, la commune reversant ainsi sa cotisation en dépense de fonctionnement. D'autre part, à travers les contributions fiscalisées, c'est le contribuable qui acquitte un supplément de fiscalité au profit du groupement dont le taux<sup>417</sup> apparaît dans l'avis d'imposition. Même si le comité syndical ne dispose d'aucun pouvoir fiscal car il ne vote pas les taux, ni d'aucun pouvoir d'exonération comme dans les EPCI à fiscalité propre, il n'en demeure pas moins qu'il reste un autre levier politique qui compte dans la consolidation du pouvoir de ses membres. En effet, un maire/président d'EPCI à fiscalité propre ou un maire/vice-président, s'il veut consolider sa légitimité et son ancrage local doit pouvoir interagir sur différents leviers. En cooptant dans les syndicats de communes traditionnels (SIVU ou SIVOM), c'est-à-dire, les EPCI sans fiscalité propre des élus « collaborateurs fiables et loyaux »<sup>418</sup>, il concrétise trois objectifs :

- Contrôler tous les échelons de la gouvernance locale à travers une délégation très choisie, notamment dans les syndicats locaux.
- Contrôler le processus décisionnel intercommunal, car tout ne se passe pas seulement au niveau des EPCI à fiscalité propre. Il y a une forte imbrication entre ces derniers, les communes et les syndicats de communes traditionnels qui n'est pas sans incidences sur la gestion politique locale.
- Consolider sa position de négociation au sein de l'EPCI à fiscalité propre.

Pour le conseiller municipal, la possibilité d'être coopté dans un syndicat lui permet d'évoluer dans sa carrière politique locale et de se différencier des autres élus municipaux. L'exemple de François Reyne à PAP illustre bien cette dynamique qui permet d'accéder au conseil communautaire. Il s'est bien positionné depuis de nombreuses années sur la scène politique grasse. Elu « multipositionnel » car deuxième adjoint de la ville, président d'un important syndicat de communes « SILLAGES » qui gère les transports de 26 communes du Moyen et du Haut-Pays grasse, il est aussi vice-président de PAP ainsi que délégué titulaire de PAP au comité syndical de SIVADES, syndicat de traitement de déchets de 12 communes. Dans une configuration de compétences partagées entre un EPCI à fiscalité propre (PAP) et un SIVU (SIVADES), l'accès au poste de conseiller communautaire se fera à l'avantage de l' élu qui jouit d'une certaine expérience.

---

<sup>417</sup> Le syndicat perçoit la fiscalité par douzième. Le calcul des contributions est effectué directement par les services fiscaux à partir de la clef de répartition déterminée par le syndicat entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et l'ancienne taxe professionnelle, aujourd'hui contribution économique territoriale (CET), proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune, si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition.

<sup>418</sup> Ce sont les mots utilisés par le directeur général des services de la CARF au cours de l'entretien que nous avons réalisé avec lui. Sa fonction dépeint sans doute sur le choix des mots « collaborateurs fiables et loyaux » pour qualifier les élus intercommunaux, représentants de leur commune dans les différents syndicats intercommunaux, qu'ils soient à fiscalité propre ou sans fiscalité propre.

D'autre part, à travers cet exemple, nous pouvons mettre en exergue l'enchevêtrement des périmètres intercommunaux :

- SILLAGES : SIVU qui couvre 3 EPCI à fiscalité propre, la CC des Monts d'Azur, la CC des Terres de Siagne et PAP.
- SIVADES : SIVU qui couvre 2 EPCI à fiscalité propre, la CC des Terres de Siagne, PAP et la ville de Cannes qui n'appartient à aucun EPCI à fiscalité propre.

Ensuite, cet enchevêtrement représente un coût financier important puisque les présidents des SIVU et des SIVOM sont rémunérés en fonction de la taille démographique de ces syndicats. Plus le syndicat intercommunal est grand, plus les indemnités sont élevées. Mais il permet aussi de générer des rétributions financières à des élus municipaux et intercommunaux qui sont récompensés ainsi de leur fidélité au pouvoir mayoral. Au regard de tous les avantages financiers ou économiques que peuvent procurer aux communes aussi bien les EPCI sans fiscalité propre que les EPCI à fiscalité propre, les élus s'en saisissent pour en faire des outils d'investissement local dont il tirent des bénéfices politiques pendant les élections municipales ou cantonales. Ainsi, l'appartenance des communes<sup>419</sup> du département des Alpes-Maritimes aux multiples SIVU, SIVOM et syndicats mixtes « fermés » ou « ouverts » constituent non seulement une ressource dans les stratégies d'accès d'une partie des élus locaux aux responsabilités intercommunales dans les EPCI à fiscalité propre mais aussi un outil de maîtrise de la prise de décision et des enjeux politiques et territoriaux. Les conseillers communautaires qui ont siégé dans les comités syndicaux précédents semblent bénéficier de la prime du candidat sortant.

Ainsi, la permanence des syndicats qui se superposent et/ou s'enchevêtrent avec les EPCI à fiscalité propre, met en évidence un paradoxe des différentes lois sur l'intercommunalité. Au lieu de « simplifier » le paysage intercommunal, d'en réduire les coûts, cette pérennisation offre à l' élu local une possibilité supplémentaire de s'élever dans la gestion locale. Ainsi, le « double pouvoir intercommunal »<sup>420</sup> issu du mandat de délégué communautaire de l'EPCI à fiscalité propre et de celui de l'EPCI sans fiscalité propre semble être accessible aux élus les mieux dotés en ressources. Faire partie des réseaux associatifs peut aussi compter comme atout dans la compétition pour l'accès au conseil communautaire.

#### **B. Les atouts du réseau associatif et de la « prime au sortant »**

Dans les communes-membres des EPCI à fiscalité propre faisant partie de notre échantillon d'enquête, parmi les élus que nous avons rencontrés, une très grande partie a déclaré avoir déjà adhéré ou adhérer à plusieurs structures extra-municipales ou exercer des responsabilités au sein du secteur associatif local (associations sportives, de personnes âgées, clubs intergénérationnels, associations de promotion des traditions locales...) ou intercommunal ( associations socioculturelles, logement social...). L'espace positionnel

---

<sup>419</sup> Dans le département des Alpes-Maritimes, selon nos recherches sur les communes qui font partie des EPCI à fiscalité propre, toutes adhèrent à au moins trois syndicats de communes traditionnels.

<sup>420</sup> Par « double pouvoir intercommunal », nous entendons le pouvoir intercommunal détenu par les conseillers communautaires titulaires qui ont des responsabilités au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et celui détenu par ces mêmes conseillers dans les établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre (les SIVU, les SIVOM, les syndicats mixtes « fermés » et « ouverts »).

multiple<sup>421</sup> des élus municipaux apparaît comme un atout dans la compétition interne pour accéder à l'espace politique intercommunal. Pour Sébastien Vignon cette situation d'élus « multipositionnels » va leur permettre de convertir des compétences et des ressources accumulées au sein d'autres univers sociaux.<sup>422</sup>

En effet, ces élus « multipositionnels », au travers de leur activisme associatif, social, voire professionnel, ont acquis des capacités de négociation, de maîtrise des « arcanes » complexes de prise de décision, des capacités de gestion administrative et financière, de montage de dossiers de financements des projets qui pèseront dans la balance de la sélection pour siéger dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Les nombreux transferts de compétences communales telles que l'aménagement de l'espace, les actions de développement intéressant l'ensemble des collectivités, le développement économique, l'équilibre social, l'habitat et la politique de la ville, etc. vers les établissements publics de coopération intercommunale entraînent une certaine technicisation de la gestion intercommunale. La gestion intercommunale « technicisée » favorise les élus en position d'« éligibles capacitaires ».<sup>423</sup> Pour Alain Faure, ce sont les élus locaux habitués à gérer les problèmes et/ou les dossiers complexes<sup>424</sup> qui auront plus de chances dans la conquête des mandats intercommunaux. Il s'agit ainsi de maîtriser des éléments importants de la gestion publique locale soit grâce à l'ancienneté, soit grâce aux compétences capitalisées à travers les études, soit enfin par l'ancrage dans le terrain. Le seul appui sur les techniciens d'un EPCI ne suffit pas. L' élu doit non seulement s'impliquer en termes de temps, mais doit développer aussi des facultés d'analyse, de réflexion et un talent de médiateur et de négociateur face aux autres élus des villes partenaires.

Les élus locaux qui aiment se prévaloir de leur activisme extra-municipal lorsqu'ils s'engagent dans une compétition politique sont nombreux. En mobilisant cet engagement extra-municipal susceptible de leur conférer une légitimité supplémentaire, ils veulent montrer à leurs futurs électeurs qu'ils sont aptes à assumer les responsabilités qu'ils leur confieront.

*« Le flou qui entoure le terme de réseau a au moins l'avantage de nous autoriser à placer sous une même rubrique les ressources qu'un maire retire des relations tissées, à l'échelle de la commune, mais aussi au-delà, avec une multitude d'acteurs sociaux. Ces réseaux peuvent pré-exister à l'élection, ou même à l'entrée en politique : ainsi la clientèle d'un médecin ou le capital social d'un président d'association ».*<sup>425</sup> Cette réflexion de Christian Le Bart est applicable aux conseillers municipaux ou adjoints qui veulent aller plus loin et accéder au conseil communautaire.

Toutes les réflexions qui suivent s'ancrent tout d'abord sur un constat des pairs que le travail sur le terrain confirme. L'homme ou la femme qui désire être élu, surtout s'il se trouve en fin de liste municipale, donc en position difficile, doit jouer de ses liens de proximité. Il ne

---

<sup>421</sup> BOLTANSKI Luc, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de la sociologie*, 1973.

<sup>422</sup> VIGNON Sébastien, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in Le Saout Rémy et Madore François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp 17-38.

<sup>423</sup> FAURE Alain, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992, 224 p.

<sup>424</sup> MOQUAY Patrick, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 163-164.

<sup>425</sup> LE BART Christian, *op. cit.*, p. 56.

suffit pas par exemple d'être Harki pour figurer sur une liste, il importe de pouvoir mobiliser les voix de la communauté au moment des élections municipales. Lors des élections municipales, le maire choisit certains conseillers municipaux sur la base de leur engagement associatif et sur leur capacité à mobiliser les adhérents, tout d'abord lors de la participation aux réunions publiques et ensuite lors du vote. Nous ne pouvons ici révéler tous les enchevêtrements existants entre présidents d'associations, chefs de projets, coordonnateurs associatifs auprès de la municipalité et élus municipaux. Certains adjoints mettent leurs plus proches parents à la présidence d'associations importantes ou les cooptent pour les gérer comme directeurs et/ou directrices. La mobilisation des adhérents se fait de façon subtile, plusieurs mois en amont. Les résultats électoraux par bureaux de vote sont analysés et l'on voit très bien comment a réagi la mobilisation des adhérents. Un conseiller municipal choisi par le maire peut à travers son activisme associatif apporter des voix qui échapperaient au leader.

Trois retours peuvent s'opérer :

- Le conseiller municipal obtient une délégation après quelques mois ou il se voit confirmer comme adjoint en charge des problèmes d'un quartier ou d'un hameau de la ville dont il continuera à entretenir les relations de proximité avec l'électorat.
- Si le conseiller municipal désire aller plus loin dans les organes décisionnels, il négocie lors de l'entretien avec le maire qui précède les élections municipales son entrée au conseil communautaire en échange d'un nombre de voix, que lui seul est capable de mobiliser. En effet, certains nouveaux réseaux comme ceux issus de l'immigration ou des quartiers populaires restent difficilement mobilisables à droite. L'élus apporte une plus-value dont il aura les retombées. A Grasse, il fallait que les minorités issues de l'immigration deviennent visibles sur les listes municipales. Désormais, cette population qui vote pèse dans la balance dans certains quartiers comme le centre-ville, Saint-Claude, La Blaquière ou le quartier de la gare SNCF. Il ne suffit pas de mettre sur la liste un candidat issu de la communauté africaine ou maghrébine, il faut que ce dernier ramène des voix à travers son propre réseau. Entrent alors en jeu des relais qui mobilisent ou tentent de mobiliser des segments de la population lors de réunions d'appartement. Certains relais très actifs auront eux aussi des retombées personnelles comme des bourses communales pour familles nombreuses.
- Très souvent, l'association qui a subtilement apporté son soutien se voit gratifier par des subventions, par l'attribution d'un local, par la prise en charge des fluides (eau et électricité) et surtout par le soutien de ses dossiers auprès d'autres institutions comme le conseil général. Certes, rien ne se dit dans les sièges ou locaux des associations, mais lors de rencontres informelles, en parlant, en expliquant, en convaincant des électeurs qui très souvent n'assistent pas aux réunions publiques.

Christian Le Bart souligne lui aussi cette importance de captation de nouveaux réseaux : *« le métier d'élus ne consiste pas à simplement entretenir les réseaux qui ont rendu possible l'élection ; il suppose aussi de toujours s'efforcer d'en faire naître de nouveaux, si possible en direction des groupes sociaux les plus éloignés du point de vue des préférences*

*politiques, de la classe sociale, des ancrages professionnels, de l'âge et de l'appartenance ethnique* ». <sup>426</sup>

Toutefois, aucun maire ne peut mobiliser à lui tout seul autant de réseaux différents. Il s'appuie donc sur des conseillers municipaux qui jouent ce rôle de relais et qui attendent en contrepartie une promotion, notamment au conseil communautaire, car aucun n'ignore que les décisions importantes se prennent en son sein. Une fois entré au conseil communautaire, il lui appartiendra de continuer à se battre au sein du conseil municipal comme au sein du conseil communautaire pour consolider ses acquis. Le conseiller municipal absent ou peu présent a peu de chances de figurer au prochain mandat sur la liste municipale. Il en va de même pour le conseiller communautaire et plus particulièrement pour le suppléant. Participer à tous les conseils communautaires, à toutes les commissions permet non seulement de mieux connaître les dossiers, d'entrer dans une dynamique de socialisation au travail intercommunal mais d'apparaître aussi aux yeux du chef de l'exécutif communautaire et municipal comme un élu actif et fiable.

François Héran qualifie ces élus aux multiples « casquettes » d'agents « *multicartes* » <sup>427</sup> grâce aux nombreuses activités qu'ils exercent et qui leur confèrent une plus-value de légitimité vis-à-vis de leurs pairs des conseils municipaux qui les désignent pour les représenter au sein des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre. Ces ressources extra-municipales acquises dans d'autres espaces locaux viennent renforcer la légitimité classique, fondée sur les propriétés traditionnelles d'éligibilité mentionnées auparavant. L'observation sur le terrain à travers les multiples articles de journaux locaux, les présidences d'honneur des associations locales, les présidences de certaines associations, consolident cette constatation de François Héran. Madame Dominique Bourret, première adjointe de la ville de Grasse, vice-présidente de PAP est présidente du théâtre de Grasse, gère depuis quelques années sous forme d'association. Monsieur Luc D'Halluin, 4<sup>ème</sup> adjoint au maire de Grasse, préside depuis longtemps la mission locale du pays de Grasse. Madame Danièle Tubiana, 3<sup>ème</sup> adjointe, se trouve à la tête du CCAS qui permet d'entrer en contact avec toutes les populations en difficulté.

La part des conseillers municipaux en situation de « multipositionnalité » reste importante parmi les élus intercommunaux. Les compétences et aptitudes qui leur sont prêtées par cette situation « multipositionnelle » leur permet d'obtenir le statut de délégué communautaire titulaire ou suppléant.

Rémy Lefebvre base « *le métier politique local dans l'articulation de quatre rôles ou registres d'action qui renvoient à quatre types de légitimité* ». Parmi ces quatre rôles, on trouve « *la construction d'un rapport à la population locale (la proximité)* ». Pour cela, « *le travail de terrain, objet d'un véritable fétichisme dans un contexte de discrédit politique, constitue ainsi un des registres symboliques principaux à partir duquel l'élu façonne sa présentation de soi* ». <sup>428</sup>

Cette proximité locale se consolide dans certains cas par l'ancienneté de l'implantation électorale qui apparaît comme l'un des éléments structurants dans la conquête d'un mandat de

<sup>426</sup> LE BART Christian, *op. cit.*, p. 57.

<sup>427</sup> HERAN François, « Un monde sélectif : les associations », *Economie et statistiques*, 2008, pp. 10-15.

<sup>428</sup> LEFEBVRE Rémy, *op. cit.*, p. 53.

délégué communautaire. En effet, les conseillers municipaux, candidats au conseil communautaire, font prévaloir leur solide implantation électorale dans la compétition interne. Notons que la notion de « notable », comme l'affirme Florence Haegel, est en fait liée à celle d' élu sortant, le terme d' élu sortant permettant de saisir une dimension importante du pouvoir notabiliaire. La notabilité selon cette dernière peut se définir comme « *une fonction de représentation doublement caractérisée par une durée et un territoire* ». <sup>429</sup>

En effet, une certaine longévité d' élu municipal, permettant une familiarisation avec les réalités locales, représente également un atout. Selon Eric Kerrouche, dans son analyse des conseillers municipaux, « *c'est le renouvellement qui reste un défi car près d'un tiers des conseillers municipaux français (30,8%) envisagent de ne pas se représenter aux prochaines élections à un mandat qu'ils apprécient, mais reste manifestement trop exigeant* ». <sup>430</sup> Les deux tiers restants ont donc d'autres ambitions, soit de consolider leur position au sein du conseil municipal en devenant adjoint, soit d' entrer au conseil communautaire. Cette entrée sera d' autant plus facilitée que, ce sont ces années passées au conseil municipal, qui, par la suite, permettent d' envisager une carrière politique intercommunale qui s' inscrira dans la durée. A l' exception des cas d' alternance politique à la tête des mairies, le nombre de conseillers communautaires sortants, reconduits dans leur mandat de délégués de communes n' est pas négligeable.

En effet, sur les 78 communes-membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, retenues dans le cadre de cette recherche, 19 communes ont changé de maires à l' issue des élections municipales de mars 2008, soit presque un quart des communes. En effet, dans la population de conseillers communautaires que nous avons constituée, les délégués titulaires qui ont siégé dans la mandature intercommunale précédente, c' est-à-dire, de 2001 à 2008, représentent environ 70%. Quant aux délégués suppléants, ils représentent moins de 50%. Les changements sont dus le plus souvent aux changements d' équipe en cas d' élection d' un nouveau maire. Mais nous avons aussi une possibilité de renouvellement. Certains élus ne désirent pas repartir pour un nouveau mandat, d' autres se voient éloignés car peu présents ou peu motivés. Mais dans le cas du conseil communautaire, la population ne possède aucun levier pour provoquer le changement.

Le tableau suivant se base sur les réponses fournies par 53,4% des titulaires et 47,5% des suppléants. Les sites des EPCI consultés ne fournissent pas ce genre d' informations ni certains documents comme « *tout savoir sur les 163 communes des Alpes-Maritimes* » <sup>431</sup>, qui nous a permis de comptabiliser certaines données. Nous sommes donc restés tributaires des mairies qui ne remplissent pas toujours de façon complète le questionnaire ou qui même, ne le renvoient pas. Notre tableau prend donc en compte pour les Alpes-Maritimes les 78 communes citées précédemment et correspondant à une communauté urbaine, trois communautés d' agglomération et trois communautés de communes.

---

<sup>429</sup> HAEGEL Florence, « Réflexions sur le ralliement des notables parisiens à Jacques Chirac. Analyse des conditions de la majorité municipale de 1977 », *Revue Française de Science Politique*, n°1, 1999, pp. 34 – 49.

<sup>430</sup> KERROUCHE Eric, « Les conseillers municipaux : photographie d' un peuple méconnu », *Pouvoirs locaux*, n°88, mars 2011, p. 102.

<sup>431</sup> *Répertoire des Communes et des Maires et des Adjointes de votre département*, Saint-Maurice l' Exil, Editions Callipro, juillet 2009, 144 p.

**Tableau n°27 : Le pourcentage de réélection au conseil communautaire**

Conseillers communautaires	Effectifs des conseillers communautaires réélus	Effectifs des conseillers communautaires nouvellement élus
<b>Elus titulaires</b>	110 élus, soit 70%	47 élus, soit 30%
<b>Elus suppléants</b>	31 élus, soit 47,7%	34 élus, soit 52,3%

L'étude menée nous montre que, lorsqu'une équipe se voit réélue, la « prime au sortant » fonctionne, c'est-à-dire, que le maire tend à consolider les mêmes élus. A Grasse, Dominique Bourret, François Reyne et Danièle Tubiana étaient déjà adjoints au maire en 2001 et conseillers communautaires. L'équipe resserrée grassoise ne se renouvelant pas au conseil municipal actuel, rigidifie les positions au conseil communautaire. Difficile alors de s'insérer pour un élu n'appartenant pas à ce cercle restreint car on lui fera toujours remarquer son manque d'expérience. Mais comment acquérir de l'expérience en restant « sur la touche » ? Derrière ce discours de manque d'expérience tenu à l'égard de nouveaux élus, se cache une monopolisation du pouvoir local par un groupe d'élus.

Prenons l'exemple de PAP. Sur 24 titulaires, 3 seulement sont nouveaux et ce changement se doit à la victoire d'une nouvelle équipe, celle de la Roquette-sur-Siagne. A la CUNCA, nous assistons à un renouvellement important provoqué par la victoire de M. Estrosi à Nice qui récupère cependant 17 élus de l'équipe sortante précédente. Il est difficile de connaître dans le détail les arbitrages qui permettent ces réélections d'élus communautaires. Toutefois, l'expérience dans une municipalité en tant qu'élus et la présence au conseil communautaire ainsi que les nombreux échanges informels au cours de réunions entre élus nous permettent d'avancer que les arbitrages s'articulent autour d'une « chasse-gardée ». Le conseil communautaire s'apparente à un territoire à l'accès difficile car le maire, très souvent refuse le changement pour ne pas « froisser » les anciens. En effet, les élus déjà conseillers communautaires font corps pour défendre leur position et empêcher la venue d'un nouveau en faisant diverses pressions sur le maire, comme de créer une liste adverse, de se désolidariser de l'action de l'exécutif municipal.

Ces résultats semblent confirmer comme dans d'autres types d'élections que la fameuse « prime au sortant » peut être un avantage pour les candidats au poste de délégué intercommunal. La notoriété et le capital politique accumulé par le candidat sortant lors de son mandat communautaire élève, en effet, les chances d'être « désigné » pour siéger au conseil communautaire. En effet, le capital politique peut être considéré comme une forme de capital symbolique, « *crédit fondé sur les innombrables opérations de crédit par lesquelles les agents confèrent à une personne socialement désignée comme digne de créance les pouvoirs même qu'ils lui reconnaissent* », <sup>432</sup> ainsi que la notoriété, conséquence du niveau de visibilité et d'exposition dont bénéficie l'élus par le fait de « *se montrer dans certains lieux* » <sup>433</sup> se présentent comme des atouts pour les candidats qui postulent à nouveau pour un mandat de délégué intercommunal.

<sup>432</sup> BOURDIEU Pierre, « La représentation politique », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

<sup>433</sup> BRAUD Philippe, *L'émotion en politique*, Paris, LGDJ-Montchrestien, 6<sup>ème</sup> édition, 2002, p.132.



A ce propos, la recherche de cette notoriété politique locale par les élus communautaires des mandatures intercommunales précédentes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'est manifestée par leur présence collective et régulière lors de certaines manifestations organisées par les maires des communes-membres ou lors d'inaugurations de réalisations communautaires. Au cours de notre recherche, nous avons recensé la nature et le nombre de manifestations auxquelles ont pris part de façon collective les élus communautaires de certains EPCI à fiscalité propre : festivals culturels organisés sur les territoires communautaires des EPCI à fiscalité propre, cérémonies de commémoration dans les communes membres avec la présence des autres élus intercommunaux, présence à de nombreuses inaugurations de nouveaux équipements culturels et sportifs intercommunaux (nouvelle salle d'escrime de Pôle Azur Provence à Grasse, nouvelle médiathèque de la CASA à Valbonne...), présence aux différents vœux des présidents d'EPCI (les vœux de des présidents des différents EPCI étudiés ou présence des autres élus communautaires aux vœux des maires des communes-membres...)

Cette présence sur le terrain, si elle présente l'avantage aux élus intercommunaux de « se faire voir » des administrés d'autres communes-membres de l'EPCI à fiscalité propre et de se construire une notoriété locale, met certainement en évidence un déficit démocratique de l'intercommunalité.<sup>434</sup> Peu de personnes s'intéressent à l'intercommunalité. Une enquête réalisée en 2007 dans le cadre de mon stage sur l'intercommunalité à PAP avait consolidé cette affirmation. Les élus communautaires, présidents et vice-présidents ainsi que les conseillers communautaires de la CUNCA, percevant des indemnités, il importe qu'ils acquièrent une visibilité, qu'ils occupent le terrain afin de justifier leur coût sur les finances publiques locales. Les élus intercommunaux essaient sans doute de pallier à ce manque de légitimité démocratique par une occupation du terrain intercommunal. Par leur présence sur le terrain, ils anticipent sans doute aussi le futur mode d'élection au suffrage direct des délégués intercommunaux.

Chaque nouvelle réforme portant sur l'intercommunalité offre l'occasion de se pencher sur le déficit démocratique des EPCI à fiscalité propre. L'élection au suffrage universel direct des membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, souhaitée par certains, n'a pas été adoptée dans le texte initial de la loi du 12 juillet 1999. La loi sur la démocratie de proximité (n° 2002-276 du 27 février 2002) ne l'a pas consacrée car l'opposition sénatoriale et la proximité des élections municipales de 2002 l'ont repoussée à plus tard. La loi du 13 août 2004 ne l'a pas non plus instaurée.

Mais, il reste que *« les arguments politiques qui alimentent ce discours sont maintenant bien connus parce que régulièrement réactivés. Le volume et la qualité des compétences transférées des communes vers les EPCI et l'augmentation des budgets qui y sont associés, la relative inefficacité de la gestion au consensus qui caractérise le mode de gouvernement des intercommunalités et enfin les possibilités offertes aux communautés de lever directement l'impôt sont autant de justifications pour améliorer la visibilité de l'action »*

---

<sup>434</sup> LE BIHAN Charles-Daniel et DOARE Ronan (dir.), *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2009, p. 125.

*intercommunalité et surtout pour que se constitue un véritable pouvoir communautaire sur lequel, notamment par le vote direct, les électeurs puissent avoir prise ».*<sup>435</sup>

Face donc à cette situation de déficit démocratique des intercommunalités, certains élus communautaires, en dehors des élections municipales pendant lesquelles ils mobilisent la thématique intercommunale pour la convertir en une nouvelle ressource politique, mettent en place des stratégies de proximité avec les administrés qui contribuent à rendre visible le fait intercommunal. Ces stratégies se traduisent par leurs nombreuses présences auprès des autres conseillers communautaires pendant les manifestations, activités, fêtes, cérémonies de vœux de nouvel an organisés par leurs pairs dans leurs communes.

En réalité, ces stratégies d'occupation du terrain intercommunal par certains élus communautaires, visent moins à établir une certaine proximité avec les habitants du territoire intercommunal qu'à construire une notoriété politique locale, voire intercommunale, dynamique intercommunale amenant aujourd'hui les élus locaux à vouloir construire une identification à un territoire plus vaste.

---

<sup>435</sup> LE SAOUT Rémy et FRINAULT Thomas, « Intercommunalité et démocratie. L'intercommunalité comme ressource dans le cadre des élections municipales. L'exemple de Rennes », *http : [www.pacte.cnrs.fr/spip.php?](http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?article1255)*, article 1255, 2009.

## Conclusion

Agissant comme un entonnoir renversé, le conseil communautaire, à travers ses délégués resserre l'étau des chances d'accéder à un pouvoir renforcé. Il contribue aussi à consolider la couleur « monochrome » du département des Alpes-Maritimes. De plus, il amplifie « *l'incomplétude de la démocratie locale à la française. Son organisation comme son fonctionnement mettent à l'écart les citoyens inclus dans les périmètres de coopération tout en évitant soigneusement une désignation de ses responsables au suffrage universel direct* ». <sup>436</sup> Il introduit ce que Eric Kerrouche appelle « *un mode corporatiste* » de gestion « *au profit des élus tout en tenant les citoyens à l'écart* ». <sup>437</sup> Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko évoquent même « *la sanctuarisation de l'intercommunalité* » <sup>438</sup> à l'œuvre dans la communauté urbaine de Lille comme le processus suivant lequel cette structure intercommunale s'est construite comme un lieu hors d'atteinte du citoyen.

De plus, le conseil communautaire rend plus difficile pour les conseillers municipaux son accès car ils doivent multiplier les variables déterminantes pour y accéder. Cette variable de l'affiliation partisane s'ajoute à celles précédemment explicitées. « *Les partis apparaissent comme des acteurs quasi-absents de la scène publique dans la mesure où l'apolitisme s'est largement imposé au niveau local tant chez les élus en place que chez les outsiders. Ils sont peu visibles, voire contraints à s'invisibiliser dans les conjonctures électorales mais jouent un rôle décisif à bien des égards. Ils continuent ainsi à exercer de manière quasi-monopolistique la fonction de sélection des candidats et du personnel politique local* ». <sup>439</sup>

Si la sélection du conseiller municipal participe de la volonté d'offrir au suffrage universel une image plus ou moins représentative de la population locale, celle du conseiller communautaire répond à des exigences différentes dont l'une, celle de l'affiliation partisane joue un rôle important. Une autre ressource à prendre en compte qui favorise l'accès au mandat de délégué communautaire est la détention d'un mandat de délégué de commune dans un EPCI sans fiscalité propre.

Nous remarquons qu'aux variables précédentes que devaient posséder le prétendant au poste de délégué communautaire, s'ajoutent celles des réseaux sociaux, de la notoriété locale mais surtout de la détention d'un mandat dans un syndicat intercommunal sans fiscalité propre. L'élue municipale doit ainsi cumuler différentes ressources, certaines sociodémographiques comme l'âge ou le sexe, d'autres acquises lors de son parcours professionnel mais il doit aussi posséder une expérience de travail communautaire dans des structures de moindre importance et avoir su mobiliser un réseau. Nous nous apercevons ainsi que l'on ne devient pas élu communautaire aussi facilement que l'on peut devenir élu municipal. L'élue communautaire, par différents moyens qui lui sont propres va se doter de certaines ressources au fil du temps. Il apprend ainsi à se construire une carrière politique locale.

Les élus locaux profitent du vide démocratique dû à la non-élection au suffrage universel direct des délégués communautaires pour consolider leur pouvoir sur l'équipe

<sup>436</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 125.

<sup>437</sup> *Ibidem.*, p. 131.

<sup>438</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, in *les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>439</sup> LEFEVRE Rémi, « L'élue local, l'homme pluriel », *Pouvoirs locaux*, n°88, mars 2011, p. 52.

municipale. Les maires utilisent alors cette ressource politique pour exclure l'opposition du conseil communautaire et pour fidéliser et récompenser certains élus municipaux de leur équipe. Ces pratiques politiques permettent aux maires qui sont au premier rang de la mise en place des EPCI à fiscalité propre de consolider aussi leur emprise sur le jeu politique local.

Dans la compétition pour accéder aux postes de délégués communautaires, ce sont les élus municipaux les mieux dotés en ressources qui se trouvent favorisés. Si l'intercommunalité permet de faire partie du cercle restreint de conseillers communautaires, les chances réelles pour certains d'entre eux de construire des carrières politiques sont toutefois inégales. Mais il n'en reste pas moins que l'émergence de l'intercommunalité participe à l'institutionnalisation de nouveaux rôles politiques intercommunaux qui engendrent une nouvelle hiérarchie de positions de pouvoir et de postes électifs, fussent-ils indirects (les conseillers communautaires étant élus à l'intérieur des conseils municipaux), au sein du champ politique local.

Nous remarquons ainsi, à ce stade de notre recherche, que l'institutionnalisation de l'EPCI s'opère à travers plusieurs dynamiques, parfois contradictoires, parfois consensuelles entre différents acteurs. L'intercommunalité ne cesse d'évoluer en dépit du « déficit démocratique » qui semble à ce jour caractériser les EPCI à fiscalité propre, mais qui paradoxalement contribue en même temps à la solidifier.

### Chapitre III : Le profil politique du chef de l'exécutif intercommunal ou un élu au pouvoir relativement renforcé

Il s'agit désormais à ce stade de notre recherche de tenter de dégager un profil plus politique des chefs des exécutifs intercommunaux dans les Alpes-Maritimes. Les variables étudiées précédemment se révèlent importantes mais non suffisantes pour accéder aux fonctions exécutives. Comment un maire réussit-il à se faire élire président d'un EPCI ? En effet, tous les maires ne postulent pas avec le même capital politique. Nous analyserons tout d'abord le poids lié à la détention de ressources acquises dans d'autres espaces politiques locaux. Les fonctions de conseiller général, conseiller régional, député contribuent-elles à l'élection d'un président d'un EPCI ? Cette variable tendrait alors à consolider les élus les mieux dotés en ressources politiques, leur conférant un pouvoir décisionnel et gestionnaire supplémentaires. **(Section 1)**

De plus, le mode de désignation indirecte des conseillers communautaires, s'il pose le questionnement de la légitimité démocratique des structures intercommunales mis en évidence par certains auteurs<sup>440</sup>, offre néanmoins au maire, une nouvelle ressource politique pour conforter son pouvoir mayoral, car « *instrument supposé de développement, l'intercommunalité est un réel instrument de maîtrise ou de conquête de l'espace local* ». <sup>441</sup> Aux pouvoirs propres dont il dispose dans l'exercice de son mandat de maire et ceux qu'il exerce également par délégation<sup>442</sup> du conseil municipal, s'ajoute un autre pouvoir, non écrit certes, mais qui reste important dans sa stratégie de consolidation de son autorité politique et de son pouvoir politique local. Le « déficit démocratique » qui caractériserait alors les EPCI devient pour lui une nouvelle ressource politique. **(Section 2)**

Enfin, l'analyse de la manière dont les présidents des institutions investissent leur rôle révèle des limites du processus de monopolisation des fonctions de présidents. Des logiques politiques à l'œuvre au sein de l'espace intercommunal mettent en évidence qu'en réalité l'exercice du pouvoir intercommunal est soumis à des contraintes et conditionnent largement l'accès des candidats aux fonctions de président d'une structure intercommunale. Le poste de président de l'EPCI représente ainsi un enjeu politique majeur car « *le président d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou urbaine peut parrainer un candidat à l'élection présidentielle* » <sup>443</sup>. Nous comprenons pourquoi la compétition pour accéder à ce poste de président s'avère fortement politisée. **(Section 3)**

---

<sup>440</sup> BIAREZ Sylvie, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG, 2000, 126 p.

<sup>441</sup> MICHEL Hervé, *op. cit.*, p. 22.

<sup>442</sup> En effet, le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat, de fixer dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal. Il peut de plus procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris des opérations de couvertures de risques de taux et de change. Enfin, il est en droit de prendre les décisions nécessaires pour réaliser tout placement de fonds et de passer à cet effet les actes nécessaires, de prendre toute décision concernant les marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget...

<sup>443</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, PUO, 2000, p. 95.

### **Section 1 : La détention de ressources acquises dans d'autres espaces politiques locaux**

Accéder au poste de président d'un EPCI quelles que soient sa taille, son importance représente un palier important dans une carrière politique et ce palier génère des luttes dans lesquelles chaque élu utilise tous ces atouts. Dans la compétition au poste de président d'un EPCI, chaque prétendant sait qu'il lui faut faire valoir des atouts que les autres ne possèdent pas. Même si tous les délégués intercommunaux représentent de potentiels candidats, il n'en reste pas moins qu'ils parcourent un chemin semé d'obstacles. A première vue, pour l'analyse du sens commun, la position de maire représente un atout de poids pour atteindre l'exécutif et en prendre la tête. Mais les maires prétendants sont nombreux pour une seule place disponible. Le cumul des mandats permet ainsi aux maires des communes d'un EPCI d'offrir à l'élu le mieux doté un capital politique, véritable potentiel à réinvestir pour la conquête d'un EPCI. **(A)**

Toutefois, de l'étude empirique réalisée dans le département des Alpes-Maritimes se dégage un constat qui relativise le poids du maire de la ville-centre dans son accession au poste de président d'un EPCI. Même si la ville-centre représente un atout important, il arrive parfois que le maire de cette dernière se voit évincé par un élu d'une autre commune pour des raisons que nous analyserons. Il existerait une possibilité pour les moins dotés en capital politique d'accéder à la fonction suprême. En effet, le président sortant doit faire un bilan et ce bilan, tout comme la conduite de l'EPCI sous la mandature précédente pourrait se transformer en un handicap pour une réélection. Chaque candidat jouera de ses propres ressources et nous verrons pourquoi et comment les élus des villes-centres se retrouvent parfois en difficulté. **(B)**

#### **A. La ressource de l'exercice d'autres mandats locaux ou de mandats parlementaires**

Dans le tableau que nous avons élaboré, nous avons choisi volontairement de ne pas faire figurer le mandat de conseiller municipal car il va de soi qu'on ne peut être désigné conseiller communautaire que si l'on siège au sein d'une assemblée délibérante municipale. Nous avons déjà démontré que la détention d'un mandat de conseiller municipal n'implique pas automatiquement un accès garanti au mandat de délégué communautaire, encore moins l'accession à la fonction de chef de l'exécutif intercommunal ou de vice-président. Par contre la détention du mandat de maire est importante pour l'accès au poste de président ou de vice-président. Dans notre population de présidents et de vice-présidents d'EPCI, aucun conseiller municipal « simple », c'est-à-dire qui n'a aucune délégation au sein de l'assemblée municipale, n'a accédé au poste de l'exécutif intercommunal. D'ailleurs comme cela a été démontré et analysé il n'y a pas de conseiller municipal « simple », excepté l'élu de l'opposition municipale désigné volontairement par le maire, parmi les conseillers communautaires titulaires. Presque tous les conseillers communautaires titulaires sont des adjoints ou des conseillers municipaux délégués à une mission auprès du maire. Sur les 14 présidents des EPCI, il n'y a aucun adjoint au maire. Si les adjoints sont majoritaires dans la population des conseillers communautaires titulaires, ils n'accèdent presque jamais au mandat de président de l'EPCI. L'accès au conseil communautaire est en grande partie lié aux ressources sociopolitiques des élus des conseils municipaux, mais l'accession aux responsabilités politiques intercommunales, surtout exécutives, semble être soumise à un ordre hiérarchique.

Comme tous les conseillers municipaux qui peuvent prétendre légitimement accéder au mandat de délégué communautaire, tous les délégués communautaires ont aussi la légitimité d'occuper les fonctions de président ou de vice-président. Cependant la détention d'un mandat de conseiller communautaire titulaire n'implique pas automatiquement l'accès au poste de président ou de vice-président. Une partition s'opère entre les conseillers communautaires qui ne détiennent pas les mêmes ressources politiques acquises sur d'autres marchés politiques locaux, municipal, cantonal, voire au niveau national par la détention d'un mandat de député ou de sénateur. Selon que l'on soit mieux doté en capitaux politiques, l'on possède plus de chances de faire partie de l'exécutif intercommunal. Ces capitaux politiques viennent compléter les compétences et/ou les ressources personnelles qui si elles sont nécessaires pour la conquête des responsabilités exécutives intercommunales, ne sont pas suffisantes.

Dans notre population de responsables exécutifs intercommunaux, beaucoup de présidents des EPCI occupent des mandats de conseillers généraux. Généralement, ils occupent des postes de vice-président au sein de l'assemblée délibérante départementale. Le poste de vice-président du conseil général constitue une ressource politique pour accéder à la présidence d'un EPCI. Rares sont les présidents des communautés qui ne sont pas des conseillers généraux. Ce poste offre à leurs détenteurs une certaine autorité politique vis-à-vis de ses pairs. Il confère une légitimité politique supplémentaire pour les prétendants aux mandats de chefs des exécutifs intercommunaux.

*« Le conseiller général est élu de proximité comme le maire. Nous avons besoin des aides du conseil général pour rendre des services de proximité à nos concitoyens. Le conseil général est d'autant plus important si l'élu municipal est aussi un élu*

*communautaire, surtout s'il est à la tête d'une communauté. Avoir un conseiller général comme conseiller communautaire est un atout pour notre communauté »*<sup>444</sup>

Ces propos traduisent le poids de la ressource du mandat de conseiller général dans la compétition politique intercommunale. Un conseiller général, qui occupe de surcroît un poste de vice-président a plus de chances d'accéder à la présidence d'un EPCI ou de devenir vice-président d'une communauté de communes, d'agglomération ou urbaine. La pratique consiste à désigner d'office les maires comme vice-président d'un EPCI. A l'inverse, être maire ne suffit pas pour prétendre être le chef d'un exécutif intercommunal.

**Tableau n°28 : Mandats locaux détenus par les présidents et les vice-présidents des EPCI**

Mandat(s) détenu(s)	Présidents sur 14 EPCI	Vice-présidents sur 9 EPCI
	Effectif total 14	Effectif total 114
Conseiller municipal délégué	-	5
Adjoint	-	15
Maire	14	94
Conseiller général	8	14
Conseiller régional	-	1
Député	1	2
Sénateur	1	3
Ministre	1	-

Un adjoint accède plus facilement au poste de vice-président d'un EPCI qu'un « simple » conseiller municipal. Ce dernier ne figure pas parmi les élus communautaires qui exercent des responsabilités politiques au sein des EPCI, quel que soit le type d'EPCI. L'émergence des structures intercommunales permet aux élus municipaux les mieux dotés en ressources de monopoliser les nouvelles positions de pouvoir politique local. Pour preuve, la forte sur-représentation des adjoints au maire qui occupent des postes de vice-présidents au sein des structures intercommunales. La probabilité pour un élu municipal d'exercer le mandat de vice-président d'un EPCI est corrélé à la détention d'une responsabilité politique au sein de l'assemblée municipale. Plus on monte dans la hiérarchie politique municipale, plus on a de chances d'accéder à des postes de responsabilités politiques au sein de la structure intercommunale.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales qui instaure l'élection<sup>445</sup> directe des délégués communautaires vient confirmer cette logique

<sup>444</sup> Extrait de l'entretien avec Thierry Gueguen, maire de Séranon et vice-président de la communauté de communes des Monts d'Azur, novembre 2007.

<sup>445</sup> La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales a institué le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des établissements publics de coopération intercommunale à



de l'importance de la place occupée dans la hiérarchie politique municipale. En effet, dans la pratique, cette loi qui entrera en application lors des élections municipales de 2014 va privilégier les candidats aux postes de délégué communautaire les mieux placés sur une liste municipale. Autrement dit, ce sont les élus qui détiendront les positions les plus élevées au sein de la hiérarchie des postes électifs qui seront les plus à même de s'imposer dans la compétition politique intercommunale. Cette loi va resserrer encore plus l'accession au mandat de délégué intercommunal et consolidera la monopolisation par une catégorie d'élus des postes stratégiques des structures intercommunales. Elle avantagera essentiellement les adjoints au détriment des autres élus municipaux.

L'exercice d'un mandat national, c'est-à-dire, le mandat de député ou de sénateur est aussi un atout dans l'accession à la fonction d'un EPCI. Ce mandat est d'autant plus important pour l' élu communautaire d'un EPCI de taille importante comme une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine, qu'il offre un poids politique à son détenteur pour s'imposer sur la scène politique intercommunale. A part la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF), les trois grandes communautés du département des Alpes-Maritimes sont dirigées par des parlementaires. Il s'agit des communautés d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), de Sophia-Antipolis (CASA) et de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CUNCA). L'exercice préalable d'un mandat de maire n'est donc pas une ressource suffisante pour conquérir le mandat d'exécutif d'une structure intercommunale. L'étude des mandats détenus par les présidents des EPCI à fiscalité propre montre que ces derniers exercent, pour la majorité d'entre eux, d'autres mandats. Même si la faiblesse des effectifs nous amène à observer une certaine prudence dans la généralisation, les maires les mieux dotés en ressources politiques, qui cumulent au moins deux mandats, le mandat de conseiller général ou de parlementaire (sénateur, député), sont largement représentés parmi les présidents des EPCI à fiscalité propre.

Pour Roland Hureaux « *le cumul des mandats, base de la nouvelle féodalité républicaine, est un phénomène qui distingue fortement la structure locale française de celle des autres grands pays d'Europe ou des Etats-Unis. Il permet aux mêmes hommes d'occuper simultanément ou successivement des mandats nationaux et des mandats locaux. Le pouvoir local représente de ce fait chez nous infiniment plus qu'il ne paraît* »<sup>446</sup>. Et dans ce paysage « féodal », Roland Hureaux affirme que « *le développement de ce que les initiés appellent l'intercommunalité a surtout permis de la renforcer* »<sup>447</sup>. Notre analyse sur le terrain confirme ses propos et nous remarquons que l'intercommunalité renforce le pouvoir politique des élus les mieux dotés en ressources politiques.

En plus de l'exercice d'autres mandats électifs locaux, un autre élément semble déterminant dans la compétition entre élus pour conquérir un mandat de présidence d'une structure intercommunale : le poids de la commune-centre de l'EPCI à fiscalité propre. En effet, l'exercice d'un mandat municipal au sein de la commune la plus importante de la communauté est de façon générale prise en compte comme une variable qui intervient dans

---

fiscalité propre dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Cette loi institue pour les élections municipales un abaissement du seuil du scrutin de liste, de 3 500 habitants à 500 habitants. Les délégués communautaires seront donc élus pour la première fois au suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales de mars 2014.

<sup>446</sup> HUREAUX Roland, *Les nouveaux féodaux*, Paris, Gallimard, 2004, p. 54.

<sup>447</sup> *Ibidem.*, p. 64.

l'accès aux responsabilités exécutives intercommunales. Mais ce critère « de commune-centre » dans la compétition politique intercommunale peut être relativisé

### **B. Le poids relatif de la commune-centre dans la conquête de l'exécutif intercommunal**

Dans la compétition pour la présidence d'un EPCI à fiscalité propre, le maire d'une commune-centre a plus de chances d'accéder à ce mandat que le maire d'une commune moyenne. En effet, le fait d'être maire d'une grande commune d'une communauté procure aux élus, par délégation, des ressources collectives qu'ils vont convertir en ressources politiques sur le marché politique intercommunal.<sup>448</sup> Pour preuve, six maires sur les dix communautés de communes que compte le département des Alpes-Maritimes qui exercent les fonctions de président représentent la commune la plus importante en termes démographiques du territoire intercommunal. Le but de ces élus locaux est, comme analysé précédemment, de préserver leur pouvoir cantonal et de consolider ainsi leur position de pouvoir local.

**Tableau n°29 : Les communes-centres des 6 communautés de communes**

<b>EPCI à fiscalité propre</b>	<b>Commune-centre</b>	<b>Président-maire</b>	<b>Appartenance politique</b>
<b>CC de la Tinée</b>	Valdeblore (802 hab.)	Fernand BLANCHI, maire de Valdeblore	UMP
<b>CC de Vesubie Mercantour</b>	Roquebilière, (1614 hab.)	Gérard MANFREDI, maire de Roquebilière	UMP
<b>CC Cians Var</b>	Péone-Valberg, (799 hab.)	Charles-Anges GINESY, maire de Péone-Valberg	UMP
<b>CC Pays des Paillons</b>	Contes (6 868 hab.)	Francis TUJAGUE, maire de Contes	PCF
<b>CC de la Vallée de l'Estéron</b>	Gilette (1 425 hab.)	Pierre-Guy MORANI, maire de Gilette	UMP
<b>CC des Vallées d'Azur</b>	Puget-Théniers (1 818 hab.)	Robert VELAY, maire de Puget-Théniers	UMP

Si l'appartenance des maires des communes rurales à des organisations politiques semble être une modalité rare, notre enquête sur les présidents des différentes communes de communes des Alpes-Maritimes, révèle néanmoins qu'ils adhèrent tous à un parti politique (tableau n°30). Nous constatons presque une « présidence monochrome », des communautés rurales du département. Les élus qui concentrent les atouts de la « centralité » et de l'appartenance politique se présentent comme des élus « capacitaires » aux yeux de leurs pairs pour assumer la présidence de la structure intercommunale. Ils semblent bénéficier d'une certaine autorité politique qui renforce leur légitimité sur le territoire intercommunal. Comme dans les syndicats de communes « traditionnels », les autres élus mandatent celui qui est en position de puissance politique pour mobiliser les ressources collectives dont chacun pourra tirer bénéfice pour sa commune. Son rôle de leadership politique local, hérité des anciennes pratiques intercommunales de leadership, se trouve ainsi renforcé par sa capacité à intercéder auprès de pouvoirs publics en faveur de son territoire intercommunal. La prédominance de la commune-centre pour l'accès à la fonction de président est d'autant plus importante que

<sup>448</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal...*, op. cit., pp. 35-42.

l'EPCI est de taille importante. C'est le cas des communautés d'agglomération et de la communauté urbaine du département.

**Tableau n°30 : Les communes-centres de 2 communautés d'agglomération sur 3 et de la communauté urbaine**

EPCI à fiscalité propre	Commune-centre	Président-maire	Appartenance politique du président
<b>PAP</b>	Grasse (51 580 ha.)	Jean-Pierre LELEUX, maire de Grasse	UMP
<b>CASA</b>	Antibes-Juan-les-Pins (76 994 hab.)	Jean LEONETTI, maire d'Antibes	UMP
<b>CUNCA</b>	Nice (344 875 hab.)	Christian ESTROSI, maire de Nice	UMP

L'image donnée par notre tableau est assez révélatrice. Le principe de centralité est une condition déterminante dans la compétition entre élus pour accéder à la présidence d'un EPCI. Le principe de centralité est intimement lié à celui de la population puisque la commune qui constitue le cœur de l'établissement intercommunal est en général la plus peuplée. Pour Eric Kerrouche « *le principe de centralité est une condition déterminante pour accéder à la présidence d'un EPCI aussi bien dans les zones à dominante rurale que dans celles à dominante urbaine* »<sup>449</sup>. Encore une fois, l'étude sur le terrain confirme ces observations.

Une tendance apparaît de façon assez prononcée pour les zones fortement urbanisées. Dans ces zones, la direction de l'établissement intercommunal échoit normalement aux maires des communes les plus peuplées du territoire intercommunal. A la CARF, le président actuel Patrick Césari élu en 2008 est le maire de Roquebrune-Cap-Martin, troisième ville la plus peuplée après Menton. Même si sa ville n'est pas la commune-centre, le poids démographique de la commune continue d'être au cœur de la désignation du chef de l'exécutif intercommunal.

Il est vrai que le nombre de présidents de communautés urbaines est trop restreint dans notre corpus des EPCI étudiés, à cause du fait qu'il n'y a qu'une communauté urbaine, la CUNCA, dans le département des Alpes-Maritimes, mais, il n'en reste pas moins qu'être maire de la commune-centre, avec des ressources politiques accumulées dans l'espace politique local voire national offre toujours plus de chances d'accéder à la fonction de président d'un établissement intercommunal.

Néanmoins, certains élus sans être maires de la commune-centre parviennent à accéder à la tête de l'exécutif intercommunal. Ainsi, sur nos dix communautés de communes, quatre sont présidées par des maires dont la commune n'est pas la plus importante sur le territoire intercommunal.

<sup>449</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 91.

**Tableau n°31 : Les quatre communautés de communes dont les présidents ne sont pas les maires des communes-centres.**

EPCI à fiscalité propre	Commune-centre	Président-maire	Appartenance politique du président
CC des Coteaux d'Azur	Gattières, (4 093 hab.)	Emile TORNATORE, maire du Broc (Le)	PCF
CC Monts d'Azur	Escragnolles, (549 hab.)	Michèle OLIVIER, maire d'Andon	UMP
CC des Stations du Mercantour	Saint-Etienne-de-Tinée (1323 hab.)	Jean-Marie BOGINI, maire d'Isola	UMP
CC des Terres Siagne	Peymeinade, (7 848 hab.)	Maxime COULLET, maire de Saint-Cézaire	UMP

Dans la communauté de communes de Terres de Siagne, le poids notabiliaire de Maxime Coulet, son statut de conseiller général jusqu'en 2011, la présence très forte d'un électorat de droite ont joué en sa faveur face à Françoise Brousteau sans aucune expérience politique. Cela confirme les propos de Roland Hureaux qui soutient que *« les partis politiques qui devraient avoir pour fonction, comme ils l'ont au Royaume-Uni, d'assurer le renouvellement des élites gouvernantes sont au contraire de terribles facteurs de blocage quand ils deviennent les instruments des hommes en place, forts de leur assise locale »*<sup>450</sup>.

Comme les communautés de communes, les communautés d'agglomération et urbaine du département sont aussi monochromes. A la leur tête, se trouvent des maires qui concentrent de nombreuses ressources politiques qui participent à la consolidation de leur autorité politique à l'échelle d'un territoire plus vaste. On peut donc nuancer le constat de Rémy Le Saout pour qui la prédominance de la commune-centre avec son poids démographique ne semble pas constituer une variable prédictive<sup>451</sup> dans la conquête de l'exécutif intercommunal. Au total, sur les quatorze établissements publics de coopération intercommunale, toutes catégories confondues, que compte le département des Alpes-Maritimes, neuf sont dirigés par les maires des communes-centres du territorial intercommunal. Le poids de la commune-centre est donc important dans la structuration du capital politique intercommunal.

Mais si le fait d'être maire d'une commune-centre présente un avantage pour le candidat à une fonction de président d'un EPCI à fiscalité propre, d'autres logiques sont aussi à l'œuvre dans la compétition politique intercommunale. Pour avoir le soutien de ses pairs, le candidat à l'exécutif intercommunal doit disposer d'autres ressources et/ou de capacités personnelles. Dans les stratégies de négociations pour diriger l'EPCI le candidat doit intégrer dans sa logique de conquête du pouvoir exécutif intercommunal, un savoir-faire de compromis. En fait, la mise en place du pouvoir intercommunal crée des modalités subtiles d'accès et d'exercice du poste de président et marque l'émergence d'un pouvoir réel, mais contraint.

<sup>450</sup> HUREAUX Roland, *op. cit.*, p. 66.

<sup>451</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal...*, *op. cit.*

## **Section 2 : Le « déficit démocratique » de l'intercommunalité : une ressource politique pour le chef de l'exécutif municipal**

Le mandat communautaire suit le rythme des élections municipales. Ainsi, l'élection des nouveaux conseillers municipaux enclenche de fait, le renouvellement des conseils communautaires et donc, l'installation d'un nouvel organe délibérant puisque les délégués sont élus par les conseils municipaux des communes-membres. Toutefois, la désignation des conseillers communautaires dans le cadre du « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales en interne s'opère en fonction des rapports de forces politiques en présence. A l'issue des élections municipales de mars 2008, nombreux sont les exemples qui illustrent cette nouvelle donne politique : le renforcement du poids du pouvoir majoritaire municipal et une continuité de la marginalisation des minorités politiques municipales, exclues de la gouvernance politique intercommunale. En fait, le poids des pouvoirs majoritaires des différentes communes déterminent toute la configuration politique des EPCI à fiscalité propre. **(A)**

L'EPCI renforce le pouvoir mayoral par le mécanisme de la cooptation politique de ses « *collaborateurs intercommunaux* ». Le terme de « collaborateurs intercommunaux » a été utilisé par le directeur général des services de la CARF lors de notre entretien réalisé le 27 mai 2007 pour désigner les conseillers communautaires qu'il considère proches du maire qui a un mandat de président ou de vice-président. Cette cooptation politique d'une partie des conseillers municipaux pour être des délégués intercommunaux, même si elle traduit un certain « *déficit démocratique* »<sup>452</sup> comme le font remarquer Daniel-Charles Le Bihan et Ronan Doaré, offre néanmoins une nouvelle ressource politique aux maires pour consolider leur leadership politique sur les conseils municipaux. Les lois successives sur la réforme intercommunale, celles notamment de 1992 dite « Loi ATR » et de 1999 dite « Loi Chevènement » n'ont provoqué aucune rupture avec la liberté de recrutement laissée au chef de l'exécutif municipal dans sa politique de recrutement de ses « collaborateurs » intercommunaux à l'œuvre dans les établissements intercommunaux traditionnels. **(B)**

---

<sup>452</sup> LE BIHAN Charles-Daniel et DOARE Ronan (dir.), *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité. Du territoire de projet à l'identité politique ?*, Rennes, PUR, 2009, 308 p.

### **A. Le poids du pouvoir majoritaire et de l'unité politique municipale dans la désignation des délégués communautaires**

La composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent-ils représenter la majorité municipale ou doivent-ils, au contraire, représenter le conseil municipal dans sa diversité ? Déjà cette question se posait dans les toutes premières communautés urbaines<sup>453</sup> dès leur création par la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 pour répondre aux problèmes d'organisation administrative et de solidarité financière que posait la croissance rapide des grandes villes.

A l'époque, le législateur était préoccupé par la conception d'une nouvelle organisation rationnelle de développement de nouvelles métropoles par l'intermédiaire desquelles serait confiée la charge de créer et de gérer les services publics d'intérêt commun appelés à « servir » toute l'agglomération, que par le souci de faire de la communauté urbaine, un nouvel espace d'expression de la démocratie locale. Jusqu'en 1983, cette question n'avait pas de sens, dans la mesure où l'opposition n'était pas représentée au conseil municipal, en vertu du scrutin de liste majoritaire à deux tours dans les communes de plus de 3 500 habitants. Mais la modification de la loi électorale de 1983, en permettant aux minorités politiques de siéger au conseil municipal, posait le problème de leur représentation au sein du conseil communautaire. Le droit intercommunal de l'époque ne précisait pas le mode de désignation de délégués de communes par les conseils municipaux des communes-membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Dans le silence de la loi, les communes, les conseils municipaux procédaient, dans la plupart des cas, à la désignation des délégués de communes au scrutin majoritaire, ce qui avait pour conséquence d'exclure les minorités politiques des conseils communautaires des communautés urbaines. Ce n'est qu'à la veille du scrutin municipal de 1989 que le Parlement procéda à une modification du droit applicable. C'est la loi du 13 janvier 1989 qui rend obligatoire l'utilisation du scrutin proportionnel dans les communautés urbaines dès lors que le conseil municipal doit désigner plusieurs candidats.<sup>454</sup> Il était question de tirer toutes les conséquences de la modification du mode de scrutin municipal opérée six ans plus tôt.

Même si cette modification du mode de scrutin a permis l'entrée des minorités politiques municipales dans les conseils communautaires de certains types d'EPCI à fiscalité propre, en l'occurrence, la communauté urbaine, elle n'a pas été prise en compte lors du vote de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale. Car le mode de scrutin applicable aux communautés de communes et d'agglomération pour l'élection des délégués de communes est différent de celui de la communauté urbaine. Comme en 1966, la loi Chevènement de 1999 a occulté la question de la représentation du conseil municipal dans sa diversité dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Aujourd'hui, les conseillers communautaires ne représentent que la majorité municipale et non le conseil municipal dans sa diversité.

---

<sup>453</sup> Ces premières communautés urbaines, créées par la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 sont : les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Sur le fondement de ce texte, 5 autres communautés urbaines seront constituées : Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, le Mans.

<sup>454</sup> Loi n° 89-19 du 13 janvier 1989 portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales, JO, 14 janvier 1989, pp. 550 s.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette position hégémonique des élus de la majorité municipale dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre.

Tout d’abord, il y a les effets induits du mode de scrutin sur la configuration politique des conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants. En effet, dans ces communes de plus de 3 500 habitants, membres des communautés de communes et d’agglomération, le vote se déroule au scrutin proportionnel plurinominal. En rappel, les candidats se présentent en listes complètes et le panachage n’est pas autorisé. Une liste est élue dès le premier tour si elle obtient la majorité des suffrages exprimés et 25% des électeurs inscrits. Dans le cas contraire, un second tour est organisé, seules les listes ayant obtenu, au premier tour, 10% des suffrages exprimés peuvent y participer. Les listes ayant obtenu 5% des suffrages exprimés peuvent néanmoins fusionner avec une autre liste présente au second tour.

Ensuite, la liste qui arrive en tête au second tour bénéficie d’une prime majoritaire de 50% et se voit ainsi attribuer d’office la moitié des sièges (arrondi à l’entier supérieur si nécessaire) du conseil municipal. Les autres sièges sont répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu 5% des suffrages exprimés. Si un tel mode de scrutin permet de dégager une majorité municipale à l’issue des élections municipales, il permet également d’assurer une stabilité du pouvoir mayoral au sein des EPCI à fiscalité propre. La logique d’élection des conseillers municipaux serait que le même mode de scrutin s’applique pour l’élection des conseillers communautaires dans ces communes de plus de 3 500 habitants des communautés de communes et d’agglomération et permettrait ainsi de faire élire les élus d’opposition municipale.

Mais il n’y a pas une continuité de l’application de ce type de votation pour la désignation des délégués de communes. Une telle « exonération » des communes de plus de 3 500 habitants de ces EPCI à fiscalité propre du mode de scrutin applicable aux communautés urbaines profite, de fait, aux élus de la majorité municipale. Parmi les communes-membres des communautés de communes et d’agglomération choisies pour notre recherche, sur les 53 communes, 16 communes comptent plus de 3 500 habitants.

**Tableau n°32 : Le nombre de communes de plus de 3 500 habitants dans les communautés de communes et d’agglomération choisies**

Dénomination EPCI	PAP*	CARF*	CASA*	CC Monts d’Azur*	CC. Terres de Siagne *	CC des Coteaux d’Azur *
Nature EPCI	CA	CA	CA	CC	CC	CC
Nombre total de communes-membres	5	10	16	14	6	2
Les communes de plus de 3 500 habitants	3	3	8	0	1	1

\*PAP signifie : Communauté d’Agglomération Pôle Azur Provence. Ville centre : **Grasse**, 51 770 habitants

\*CARF signifie : Communauté d’Agglomération de la Riviera Française. Ville centre : **Menton**, 28 811 habitants

\*CASA signifie : Communauté d'Agglomération Sophia-Antipolis. Ville centre : **Antibes-Juans-Les-Pins**, 73 377 habitants

\*CC Monts d'Azur signifie : Communauté de Communes des Monts d'Azur. Ville centre : **Escragnolles** 549 habitants

\*CC Terres de Siagne signifie : Communauté de communes de Terres de Siagne. Ville centre : **Peymeinade**, 7 877 habitants

\*CC des Coteaux d'Azur signifie : Communauté de communes des Coteaux d'Azur. Ville centre : **Gattières**, 4 018 habitants

Aucune règle n'impose à la majorité politique municipale de désigner des membres des minorités politiques et il n'appartient pas non plus aux préfets d'intervenir en la matière. L'élection des conseillers communautaires par leurs pairs, c'est-à-dire les conseillers municipaux, se faisant au scrutin uninominal majoritaire, seul le régime applicable à la communauté urbaine selon l'article L. 5215-10 permet une représentation proportionnelle, il est légal pour une commune de ne désigner que des délégués représentant la majorité du conseil municipal, sans donc offrir de sièges à l'opposition municipale. Cette forme de votation favorise le pouvoir majoritaire municipal pour siéger dans le conseil communautaire.

En l'absence de législation précise et rigoureuse, en présence d'une certaine liberté laissée aux conseils municipaux, on remarque que ces derniers tendent à hiérarchiser le pouvoir en excluant d'office ceux qui n'appartiennent pas à la majorité municipale faisant fi des choix des populations. A Mouans-Sartoux, en 2008, André Aschieri a été élu à 81,71% mais Jean-Pierre Leleux à 51, 24%. La moitié presque de la population ne se voit pas représentée à PAP alors qu'elle l'est au conseil municipal même si sa représentation en élus n'est pas proportionnelle aux voix obtenues, suite au mode de scrutin. L'imposition par la loi de l'opposition dans les conseils communautaires permettrait d'un côté de réduire le « déficit démocratique » et de l'autre permettrait d'enrichir le débat, de l'ouvrir à d'autres perspectives, de mieux promouvoir des projets qui tiennent à cœur à la population ou de refuser ce dont elle ne veut pas. Ainsi avantagée par la prime majoritaire des 50%, l'équipe municipale gagnante restreint encore plus l'accès à d'autres lieux de prise de décision comme le conseil communautaire des EPCI. Il en ressort alors un déficit démocratique qui s'accroît avec la « cooptation ».

#### **B. La « cooptation » politique du délégué communautaire légitimé par le vote municipal**

Les pratiques spécifiques de recrutement du personnel politique intercommunal nous amènent à dire que, le terme « d'élection » des conseillers communautaires semble être moins adapté que celui de « désignation » ou de « cooptation ». Dans le Code Général des Collectivités territoriales (CGCT), il est fait mention que « *les délégués communautaires sont élus par chaque conseil municipal des communes intéressées parmi les membres* » du conseil municipal<sup>455</sup>, selon différents modes de scrutin (le scrutin secret à la majorité absolue, le scrutin uninominal à la majorité absolue aux 2 tours et puis relative au 3<sup>ème</sup> tour, au scrutin de liste à un tour) et suivant respectivement les types d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes et d'agglomération,

---

<sup>455</sup> Article L. 5211-6 du CGCT, p. 649.



communautés urbaines). En outre, concernant le mandat intercommunal, l'article L. 2121-33 du CGCT stipule que « le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés ». On remarque qu'il y a une combinaison entre les notions d'« élection » et de « désignation ». Est-ce une possibilité laissée aux autres élus municipaux de « désigner » ceux qui vont les représenter au sein des conseils communautaires ?

Nous répondons par l'affirmative car la désignation des conseillers communautaires par les conseils municipaux s'apparente à une cooptation des candidats, assurée en réalité par une seule personne : le chef de l'exécutif municipal, c'est-à-dire, le maire. Ce processus de cooptation, nous le retrouvons au niveau municipal. Les maires sortants anticipent et préparent leur succession. Un maire ayant décidé de ne plus se représenter, ne laissera pas la place vide. Partir sans organiser son départ signifierait :

- Laisser les adjoints se « déchirer » entre eux pour être tête de liste.
- Ne plus assurer la continuité d'un projet en cours.
- Offrir la possibilité à l'opposition de s'emparer enfin d'une mairie.
- Déstabiliser l'échiquier politique local.

Il faut donc préparer son départ, l'organiser. Prenons un exemple concret. Jean-Pierre Leleux devrait faire son dernier mandat de maire en 2014. Il a choisi Jérôme Viaud, son conseiller technique et actuel directeur adjoint de son cabinet, comme successeur. Elu au Sénat en 2008, il démissionne de son poste de conseiller général de Grasse nord et annonce lors d'une réunion de majorité celui qui devra prendre sa place. Il « *prône la jeunesse, le renouveau et affirme ainsi clairement maintenir le calme au sein de ses adjoints qui briguaient le mandat. Il fait sa campagne* »<sup>456</sup>. Jérôme Viaud élu, acquiert ainsi une expérience politique qui lui manquait et devient visible aux yeux de la population. Réélu aux cantonales de 2011, il consolide expérience et notoriété et le maire commence en ville à le présenter comme son dauphin et futur maire de Grasse. Même processus à Mouans-Sartoux où André Aschieri positionne sa deuxième adjointe Marie-Louise Gourdon, devenue en 2011 conseillère générale. Mais il avoue avoir du mal à céder la place car « *Malou passe pour le moment mal auprès de la population. Elle gagnerait à être plus proche des gens* ».<sup>457</sup>

A l'exception des situations d'alternance politique à la tête de la municipalité, la sélection par le maire sortant permet donc d'opérer une continuité politique dans les postes municipaux de responsabilités. On assiste à une sorte de reproduction des anciennes pratiques municipales de recrutement d'une catégorie de « collaborateurs » du pouvoir mayoral pour accéder à un échelon territorial plus vaste, l'espace politique intercommunal. L'appartenance à des réseaux politiques, l'expérience personnelle à des postes de responsabilité mais aussi la compétence reconnue sur certains domaines techniques semblent être des critères partagés par l'ensemble des collègues du conseil municipal. En privilégiant certains atouts personnels propres à certains élus municipaux comme l'ancienneté au conseil municipal, le réseau personnel..., la cooptation participe d'une homogénéisation sociologique du personnel politique intercommunal.

---

<sup>456</sup> Extrait des propos de Jean-Pierre Leleux, lors d'une réunion de la majorité politique municipale. Deux adjoints avaient manifesté leur souhait d'être candidats à ces élections cantonales.

<sup>457</sup> Propos tenus par André Aschieri lors d'une discussion informelle que nous avons eue, mai 2007.

Le phénomène de cooptation à l'œuvre dans le recrutement des délégués communautaires a une conséquence sociopolitique. Elle favorise les élus les plus anciens de l'institution municipale et renforce le processus de consolidation des positions de pouvoir déjà acquises dans d'autres espaces décisionnels à l'échelle d'autres territoires tels que les comités de syndicats de communes avec les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et les syndicats mixtes. Très souvent, ce sont ces mêmes élus communautaires que l'on retrouve dans ces multiples syndicats de communes, autres lieux du pouvoir local. De plus, l'expérience intercommunale dans les EPCI à fiscalité propre et dans les EPCI sans fiscalité propre, par l'investissement dans le travail collectif, au sein de différentes commissions est une ressource importante qui privilégie les élus qui se sont le plus adaptés aux pratiques et aux règles spécifiques de la coopération. Siéger dans un SIVU ou SIVOM symbolise presque de façon métaphorique « l'antichambre » du conseil communautaire. On y apprend le métier, avec d'autres pairs de communes avoisinantes, on se frotte aux problèmes épineux, on capitalise une expérience qui permettra d'entrer plus facilement au conseil communautaire.

Ce cercle d'« *initiés* »<sup>458</sup> pour reprendre l'expression de Sébastien Vignon, non seulement aux affaires municipales, mais aussi aux différents outils intercommunaux que l'on retrouve à tous les étages du processus décisionnel se présentent comme des collaborateurs « naturels » du chef de l'exécutif municipal. Les élus « cooptés » sont ceux aussi qui ont fait preuve de leur allégeance totale et de leur fidélité au maire. Tout se passe donc comme si la dépendance, voire la soumission au maire, des adjoints ou conseillers municipaux constituait l'une des conditions d'accession à la fonction de délégué communautaire. D'ailleurs l'attitude d'un adjoint ou d'un conseiller municipal qui affiche une quelconque émancipation politique vis-à-vis du pouvoir mayoral n'est pas sans conséquence sur son parcours politique. Car le maire peut, à tout instant, retirer la délégation qu'il a consentie.

Les nouveaux élus, pourtant membres de la majorité politique municipale, semblent être exclus de cette répartition de nouvelles responsabilités. Le maire a besoin d'un ensemble de garanties, notamment l'assurance d'avoir d'anciens fidèles « collaborateurs » qui le soutiendront dans son activité politique intercommunale. A la mairie de Grasse, les nouveaux élus en 2008 ont été pénalisés par « l'ouverture d'esprit » du maire dans la mandature précédente qui avait donné des postes importants à de nouveaux élus sans expérience politique comme les finances à Bernadette Bétheuil-Ramin. Sa stratégie d'alors était de mettre ainsi un terme aux luttes internes pour la place de premier adjoint entre notamment deux adjointes déjà bien en place, Dominique Bourret et Danièle Tubiana.

Lors d'une réunion de la majorité précédant un conseil municipal, Jean-Pierre Leleux a clairement dit que « *nouveaux devaient observer, apprendre et ne pas avoir d'autres prétentions* ». <sup>459</sup> Le profil de l'élus choisi à des postes de responsabilités se précise : au-delà des diplômes, de l'âge, il faut avoir fait ses preuves, avoir une mandature de fidélité pour espérer avancer. Il s'agit alors d'apprendre la patience sans oublier de participer à toutes les réunions municipales pour être visible aux yeux du maire et démontrer ainsi sa motivation et son soutien au chef de file de l'exécutif municipal. Jean-Pierre Leleux a de même construit une hiérarchisation supplémentaire du pouvoir en s'appuyant sur un « socle » constitué des trois

<sup>458</sup> VIGNON Sébastien, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in Le Saout Rémy et Madore François, *op.cit.*

<sup>459</sup> Propos tenus par Jean-Pierre Leleux, maire de Grasse, réunion de la majorité municipale le 8 décembre 2011.

premiers adjoints, gérant de nombreuses délégations, élus à leur troisième mandat sous sa mandature. La présence de ces trois adjoints (Dominique Bourret, 1<sup>ère</sup> adjointe UMP, François Reyne UMP, 2<sup>ème</sup> adjoint et Danièle Tubiana NC) au conseil communautaire de PAP avec deux vice-présidents (Dominique Bourret et François Reyne) consolide ce recours à la fidélité tout en hiérarchisant encore plus le pouvoir municipal.

C'est en cela que la cooptation se révèle être une technique de fidélisation et de valorisation du « recruté » en plus de ses atouts sociopolitiques. De plus, elle favorise la formation de majorités solides qui permettent de renforcer le poids des représentants d'une ville au sein de l'institution intercommunale. C'est l'exemple de la ville de Nice et des liens étroits entre Rudy Salles (NC) et Christian Estrosi (UMP). Cette alliance étroite a contribué à l'élection de ce dernier en 2008 à la mairie de Nice. Son allié NC a été récompensé par un nombre important d'élus NC au conseil municipal et au conseil communautaire. On retrouve ainsi Lauriano Azinheirinha, adjoint à l'éducation et à la jeunesse et conseiller communautaire devenu en 2011 conseiller général, Philippe Soussi, 25<sup>ème</sup> adjoint au territoire « Ouest littoral », député suppléant de Rudy Salles et conseiller communautaire, Catherine Moreau, 26<sup>ème</sup> adjointe au territoire « Nord Centre Nice » et conseillère communautaire (cette dernière a même bénéficié de l'investiture UMP-NC pour être candidate aux élections cantonales de 2011), Veronica Vecchioni, conseillère municipale. Tous sont nouvellement élus. Ainsi nous remarquons que par des jeux d'alliance entre partis politiques lors des élections municipales de 2008 et sous la conduite des deux chefs de file locaux (Rudy Salles et Christian Estrosi), de nouvelles personnes se voient « promues » au conseil communautaire de la CUNCA.

Si certains élus de la majorité sont « cooptés », il arrive aussi que ceux de l'opposition municipale bénéficient de cette cooptation opérée par le maire. On ne pourrait donc pas s'étonner de l'élection quasi unanime des élus de l'opposition municipale pour siéger au sein des conseils communautaires des communautés de communes et d'agglomération, car ce vote est le résultat d'une construction en amont. Ces élus de l'opposition communautaire ont été cooptés par les maires qui se veulent plus « ouverts » face à l'opposition. Cependant si certains élus de l'opposition municipale siègent en tant qu'élus communautaires titulaires ou suppléants, ils n'ont véritablement pas de pouvoir décisionnel au sein des organes délibérants de ces EPCI à fiscalité propre, étant minoritaires au sein des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre.

Par exemple, dans les 3 communautés de communes, la communauté de communes des Monts d'Azur, la communauté de communes des Terres de Siagne et la communauté de communes des Coteaux d'Azur, choisies dans cette étude pour dégager le ou les profils des délégués communautaires, une seule, en l'occurrence, la communauté de communes de Terres de Siagne, a en son sein deux conseillers communautaires issus des rangs de l'opposition de la communauté de Peymeinade. Ces conseillers municipaux d'opposition lors des élections municipales de 2008, contrairement aux listes adverses, ont pris position dans leur profession de foi en faveur de la création d'une communauté de communes. Marc-Henri Costa candidat du NC, dans sa profession de foi affirme que *« la création d'une communauté de communes regroupant les communes du canton de Saint-Vallier-de-Thiery est nécessaire pour les habitants »*.

Parmi les conseillers communautaires des trois communautés d'agglomération qui sont la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), la communauté

d'agglomération de la Riviera Française (CARF) et la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA), seule cette dernière communauté d'agglomération a désigné des élus d'opposition communautaire. Deux représentants, un titulaire et un suppléant, de l'opposition municipale de la ville d'Antibes, siègent au conseil communautaire de la CASA. Il s'agit de Cécile Dumas, conseillère municipale d'opposition d'Antibes (PCF) et déléguée communautaire titulaire et de Pierre Aubry, conseiller municipal d'opposition d'Antibes (les Verts) et délégué communautaire suppléant. Le maire d'Antibes, Jean Léonetti, s'était engagé pendant sa campagne municipale à ouvrir le conseil communautaire à l'opposition municipale.

C'est le même argument « d'ouverture démocratique » que nous retrouvons du côté des maires de certaines communes-membres de la CASA. Valbonne Sophia-Antipolis et Biot ont désigné respectivement 2 conseillers municipaux d'opposition (le Nouveau-Centre) comme délégués communautaires suppléants et un délégué communautaire suppléant issu de l'opposition municipale (les Verts), sans aucun pouvoir décisionnel. Dans la pratique, les titulaires en cas d'absence ne se font remplacer que par les suppléants de la majorité politique municipale.

Toutefois, la cooptation des élus des oppositions municipales pour siéger dans les organes délibérants de certains EPCI à fiscalité propre, contrairement aux « cooptés » des majorités politiques municipales, n'implique pas une allégeance de leur part au chef de l'exécutif municipal. Ainsi, la présence minoritaire des conseillers communautaires d'opposition, même si elle n'influe pas sur la prise de décision au sein des conseils communautaires, leur offre l'opportunité de publiciser les débats intercommunaux et d'en faire des outils de communication politique sur leurs supports d'information tels que les sites<sup>460</sup> ou les blogs<sup>461</sup>. Cet extrait d'un écrit du blog des communistes de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA), représentés par Cécile Dumas, conseillère municipale d'opposition d'Antibes et déléguée communautaire titulaire de la CASA, est l'un des exemples qui illustrent la mobilisation de la donne intercommunale comme ressource politique pendant des campagnes électorales (les élections cantonales de mars 2008) :

*« Les représentants de « La Gauche et l'Ecologie » continueront à s'exprimer sur ce canton et ne laisseront pas Michel Rossi (maire de Roquefort-les-Pins et conseiller général du canton de Bar-sur-Loup) s'installer dans un nouveau mandat d'attentisme et d'absence de débat démocratique. Nous continuerons à porter le refus de cette politique de régressions sociales, démocratiques et environnementales que veulent nous imposer les élus UMP de notre département et de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA), sans compromission et redonnant un sens au mot gauche ».*<sup>462</sup>

On constate une liberté d'expression qui fait défaut aux élus « cooptés » de la majorité municipale. De plus, les élus d'opposition sont en général les têtes de liste. Ainsi, dans leur cas, comme nous l'avions démontré précédemment, des candidats aux postes de délégués de communes doivent remplir certaines conditions spécifiques pour prétendre accéder aux mandats de délégués communautaires. S'il est vrai que les candidats les mieux dotés sociologiquement et politiquement ont plus de chances de susciter l'adhésion de leurs

<sup>460</sup> <http://www.mieuxvivrebiot.fr/node/10>; <http://vcasa.02switch.net/www/spip.php?auteur9>.

<sup>461</sup> <http://pcfCasa.over-blog.com/categorie-1264678.html>.

<sup>462</sup> *Ibidem*.

collègues municipaux à leur candidature, il reste aussi que la décision finale du choix appartient au maire.

Avant les élections de 2008, quand Jean-Pierre Leleux m'a reçu, je lui ai demandé clairement d'être conseiller communautaire. Il m'a répondu en souriant que « ce serait difficile ». Compte tenu de mon parcours universitaire, il m'a proposé d'être conseiller communautaire suppléant. Je suis ainsi le seul nouvel élu, simple conseiller municipal, à accéder au conseil communautaire. Ce fait anecdotique est révélateur de la négociation faite en amont entre le maire et les prétendants au poste de délégués intercommunaux. Il prouve aussi que c'est toujours le maire qui décide. Bien sûr, lors des entretiens qui précèdent les élections municipales, le maire demande à chaque colistier ce qu'il aimerait, quelle contribution serait la sienne. Mais au final, il prendra seul la décision avec quelques fidèles conseillers comme son chef de cabinet et quelques adjoints, compagnons de longue date. Ainsi comme l'affirme Rémy Le Saout « *il est possible de considérer que du point de vue des élus les plus dotés, l'intercommunalité est une strate politique pertinente parce qu'elle leur offre la possibilité de capter de nouvelles places de pouvoir institutionnalisées* ». <sup>463</sup>

En ce sens, la figure marquante de ce « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales reste le maire, grand vainqueur à l'issue des élections municipales. L'analyse sur le terrain, à travers l'expérience d'élu, prouve bien que le conseil municipal légitime avant tout le choix du maire, choix fait avant les élections municipales. Personne, en effet, n'oserait poser sa candidature de façon indépendante lors de l'élection des délégués intercommunaux au sein du conseil municipal. Il y a en ce sens « *un déficit de démocratie* » qui accentue cette « *érosion de la représentation communale* » et « *altère l'assise représentative du pouvoir local* » qui « *échappe de plus en plus aux conseillers municipaux et s'éloigne également des citoyens* » <sup>464</sup>. Après le scrutin municipal, la désignation des délégués de communes dans le cadre du renouvellement du conseil communautaire donne lieu à l'expression de rapports de force politique à l'intérieur du conseil municipal, comme nous l'avons exposé précédemment. Et si certains élus d'opposition parviennent à accéder au conseil communautaire, il n'en reste pas moins que, les groupes d'opposition communautaires qui se mettent en place en leur sein, sont faibles.

---

<sup>463</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, p. 65.

<sup>464</sup> MICHEL Hervé, *op. cit.*, p. 278.

### **Section 3 : Le pouvoir exécutif intercommunal : un pouvoir réel mais sous contrôle interne**

L'élection de l'exécutif intercommunal doit intervenir au plus tard le vendredi de la 4<sup>ème</sup> semaine qui suit l'élection des maires. C'est ainsi qu'après les élections municipales des 9 et 16 mars 2008, toutes les premières réunions d'installation des organes délibérants que nous avons étudiés se sont tenues avant le vendredi 18 avril 2008. Ce délai selon le Conseil d'Etat « *tend à assurer la continuité du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale, en limitant la période pendant laquelle, après renouvellement général de leurs conseils municipaux, leurs organes ne peuvent qu'expédier les affaires courantes* »<sup>465</sup>. Mais, ce délai fixé par le Conseil d'Etat crée en réalité une situation de fait dans laquelle les élus communautaires ont la possibilité de négocier en amont les conditions de choix du candidat à l'exécutif intercommunal. Entre la fin du scrutin municipal - mi-mars et le 18 avril- et l'élection des dirigeants de l'EPCI, ils ont un mois pour négocier la présidence de l'EPCI.

Même si les règles de l'article L. 2122-4 du CGCT relatives à l'élection du maire sont transposables à l'élection du président de la communauté, le candidat au poste de chef de l'exécutif intercommunal est, contrairement à ce dernier, dans une situation de négociations avec les autres maires qui, légitimement peuvent aussi prétendre à cette fonction exécutive. En effet, l'élection du maire en interne par le conseil municipal participe d'une certaine présidentialisation de l'exécutif municipal. Si la tête de liste est « investie » de fait comme maire par le conseil municipal à l'issue de chaque scrutin municipal, l'élection du président de la communauté élu au scrutin secret, à la majorité absolue, n'est pas acquise d'office. Elle donne lieu à des tractations entre maires des communes-membres de la communauté qui veulent asseoir de façon consensuelle l'exécutif intercommunal **(A)**.

Cependant, ils cherchent en même temps à limiter le pouvoir du président de la communauté. Nous nous pencherons ainsi sur la stratégie de l'évitement de la monopolisation du pouvoir exécutif intercommunal et comment elle se trouve prise en compte dans le processus décisionnel qui se joue en amont pour désigner le futur président de l'EPCI. On semble ainsi passer d'un pouvoir incontesté ou presque au conseil municipal à un équilibre fragile et sans cesse remis en question. **(B)**

---

<sup>465</sup> Conseil d'Etat, 1<sup>er</sup> avril 2005, commune de Villepinte, n° 262078.

### A. La relative désignation « consensuelle » du chef de l'exécutif intercommunal

Même si l'on peut envisager trois tours de scrutin pour élire le chef de l'exécutif intercommunal, sur nos terrains d'enquête, il n'y a eu aucun troisième tour pour l'élection du président de la communauté. Dans la pratique, tous les présidents des EPCI à fiscalité propre sont élus dès le premier tour et à l'unanimité par les conseils communautaires. En fait d'élection, il s'agit en réalité d'une désignation du président par ses pairs. Le candidat doit remplir un certain nombre de conditions pour avoir le soutien des autres maires, car leur position de maire leur confère un certain poids politique dans la mise en place de l'exécutif intercommunal. Une désignation unanime du président devient ainsi la règle.

Pour preuve, le président de la communauté d'agglomération Pôle Azur a été élu à l'unanimité par le conseil communautaire. En effet, le 11 avril 2008, les élus communautaires de PAP, dès le premier tour, ont élu le président sortant et seul candidat, Jean-Pierre Leleux par 23 voix sur 24, le candidat votant blanc. En autres exemples d'élection à l'unanimité des présidents des établissements intercommunaux, nous pouvons citer l'élection de la présidente de la communauté de communes des Monts d'Azur dirigée par Michèle Olivier, du président de la communauté de communes de Cians Var, Charles-Ange Ginésy. Au vu du poids de plus en plus important de l'intercommunalité dans le paysage institutionnel, de ses larges domaines de compétences et de son budget conséquent, la compétition pour l'occupation de ces nouveaux postes de pouvoir nécessite que les candidats adoptent d'autres attitudes en plus des ressources classiques dont ils peuvent disposer.

L'aspect consensuel qui peut entourer l'élection du chef de l'exécutif d'un établissement intercommunal cache toutefois des enjeux de pouvoirs qui s'articulent autour de la redistribution du pouvoir exécutif intercommunal. Cette élection apparaît comme centrale du fait des nouvelles ressources financières dont peuvent bénéficier les vice-présidents de la communauté, de la possibilité de mobiliser de nouveaux investissements communautaires sur le territoire d'élection. Elle permet aussi de conforter leur légitimité politique locale, de capter des financements pour leur commune et des subventions pour les associations locales grâce à leur activité politique intercommunale. Les élus acquièrent une certaine assise de leur notabilité qui leur offre la possibilité de distribuer de nouveaux postes aux délégués communautaires ayant fait preuve de leur loyauté et de leur fidélité auprès du maire.

Ainsi, les nouveaux candidats<sup>466</sup> et les présidents sortants des EPCI de tous types, faisant partie de nos sites d'enquête, mènent une campagne spécifique auprès des autres maires pour se faire élire sans opposition. Ils vont adopter vis-à-vis de ces derniers une certaine attitude se présentant surtout comme de simples « animateurs » d'une équipe et des « gestionnaires » de projets communs. Comme le souligne Rémy Le Saout, *« c'est avant tout la détention d'un ensemble de compétences ou de dispositions personnelles qui s'inscrit au fondement des principes sélectifs de la compétition intercommunale, ou, en tant qu'élus, les présidents mettent également sur le marché intercommunal un ensemble de ressources*

---

<sup>466</sup> Par « nouveaux candidats », nous faisons allusion au président de la communauté de communes de Terres de Siagne Maxime Couillet, élu en 2009 suite à la création de cet EPCI et à Christian Estrosi, élu en 2008 à la tête de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur après la défaite de Jacques Peyrat aux municipales de 2008.

*accumulées sur divers terrains politiques au cours de luttes politiques* ». <sup>467</sup> Comme dans le cas de la désignation des conseillers communautaires, qui sont majoritairement des délégués communautaires sortants, les ressources acquises antérieurement sur d'autres marchés politiques locaux, notamment, le terrain municipal, sont mobilisées dans la compétition pour l'accession au mandat de délégué de communes dans un EPCI à fiscalité propre.

On remarque que la « prime au sortant » a aussi son importance dans la conquête de la présidence d'un EPCI. Pour preuve, sur les quatorze établissements intercommunaux constitués entre 1998 et 2007, excepté l'alternance à la tête de l'exécutif de la CANCA en 2008 liée aux résultats du scrutin municipal niçois, la mise en place récente d'une communauté de communes des Terres de Siagne en 2009 et l'élection du maire de Roquebrune-Cap-Martin à la tête de la communauté d'agglomération de la Riviera Française en 2008, onze présidents sont des sortants. Or, la détention de ces compétences n'empêche pas le candidat au poste de président de prendre des engagements sur un certain nombre de sujets politiques, auprès des maires. Par exemple, dans le cas de Pôle Azur Provence, le sujet de l'élargissement du périmètre intercommunal a toujours été la pomme de discorde politique entre les maires des communes-membres sous l'ancienne mandature communautaire.

Tout naturellement, le candidat sortant de cet EPCI à fiscalité propre s'est engagé sur un moratoire concernant l'élargissement de la communauté d'agglomération, moratoire au cœur du compromis politique. Il va donc faire valoir auprès de ses pairs maires un certain nombre d'arguments pour avoir leur soutien. C'est ainsi que la position du candidat transparaît à travers cet argument qui fait appel non seulement au consensus dans la prise des décisions communautaires mais aussi à l'ouverture d'une réflexion sur la pertinence de l'actuel périmètre de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence :

*« Notre travail de conseiller communautaire doit également être un travail de prospective. Quelle intercommunalité devons-nous construire dans l'avenir pour répondre au mieux aux attentes des habitants de notre territoire ? Cette réflexion doit se mener sur deux axes : quelles compétences est-il nécessaire ou utile de transférer entre les communes et l'agglomération ? Quel est le territoire le plus pertinent pour une intercommunalité la plus efficace et où il fait bon vivre ? Cette démarche ne peut se faire que dans une volonté de consensus et de sérénité en dehors de tout esprit partisan avec pour seul objectif : les habitants de nos communes. Voilà en quelques mots l'esprit dans lequel je souhaite vous proposer de travailler »* <sup>468</sup>

L'engagement de privilégier le consensus dans le processus décisionnel de la communauté d'agglomération représente l'un des engagements importants dans le discours politique du candidat à la direction de l'EPCI. Cela expliquerait sans doute, qu'avant la première délibération relative à l'élection du président de la communauté d'agglomération, les maires de Pôle Azur Provence aient affirmé devant les conseillers communautaires leur soutien au maire de Grasse. Cette déclaration officielle de soutien des quatre <sup>469</sup> maires au candidat sortant s'apparente à une forme de fidélité et de loyauté au maire de la commune-

<sup>467</sup> Le SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *RFSP*, année 2000, volume 50, numéro 3, p. 443.

<sup>468</sup> Extrait du discours de Jean-Pierre Leleux, lors du discours d'installation du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence du 11 avril 2008.

<sup>469</sup> Ce sont les maires Jacques Varonne d'Auribeau-sur-Siagne, André Roatta de la Roquette-sur-Siagne, André Aschieri de Mouans-Sartoux, Gilbert Pibou de Pégomas.



centre et de consigne de vote adressé à leurs délégués de communes. Cette prise de position des maires permet ainsi d'éviter toute forme de contestation de l'unique candidature à la fonction de président de la communauté car de dernier est élu au scrutin secret à la majorité absolue. Si nous citons souvent en exemple PAP, c'est qu'il n'est pas facile d'accéder à d'autres lieux de pouvoir. Ma fonction d'élus communautaire suppléant à PAP me permet de mieux cerner certains processus. On suppose qu'il en va de même dans les autres EPCI. En fait, l'élection du président de la communauté se construit bien en amont, dans les mécanismes et les tractations entre élus communautaires dominants, c'est-à-dire, les maires des communes-membres.

Christian Bidégaray et Christine Pina font ainsi remarquer que du fait de l'intercommunalité, le territoire mobilisé pour des élections municipales dépasse très largement les confins communaux<sup>470</sup>. En prélude au scrutin municipal niçois, l'octroi de l'investiture partisane UMP devient l'une des stratégies de conquête de la présidence de la CANCA. En effet, « l'investiture UMP pour les élections municipales de 2008 a été largement dépendante de stratégies cantonales, législatives, voire intercommunales, au point que les frontières communales semblent bien invisibles au regard de considérations plus larges ». <sup>471</sup> Dans le cadre des élections municipales, l'investiture de l'UMP pour les candidats des villes de moins de 30 000 habitants est liée aux résultats de la discussion du comité départemental du parti. L'investiture UMP en 2008 des maires UMP sortants pour les communes de La Gaude, Vence et Saint-Jeannet, trois communes<sup>472</sup> qui au départ s'étaient opposées à la mise en place de La CANCA en 2001, participe de la stratégie en amont de la future compétition pour la fonction de la présidence de cet EPCI à fiscalité propre.

En effet, comme rétribution de leur allégeance au futur candidat à la « présidentielle intercommunale » en mars 2008, Christian Estrosi dans une démarche politique pour conforter sa candidature au poste d'exécutif intercommunal annonce à son tour en novembre 2007, son soutien dans la course à l'investiture UMP aux 23 maires de la CANCA. Si la compétition pour la conquête de l'exécutif intercommunal nécessite en amont des stratégies du candidat, des dispositions personnelles et un répertoire de paroles adapté au contexte intercommunal, elle implique aussi un conditionnement du rôle futur du président dans le processus décisionnel communautaire : l'évitement de la monopolisation du pouvoir intercommunal.

## **B. L'évitement de la monopolisation du pouvoir intercommunal**

Le 4<sup>ème</sup> tour pour l'élection du président d'un établissement intercommunal implique un autre type de rapport que le candidat doit avoir vis-à-vis de ses pairs. Le candidat doit s'écarter de l'esprit partisan acquis sur d'autres marchés politiques locaux pour privilégier une sorte de relations interpersonnelles avec les élus communautaires. Le caractère pragmatique et stratégique qu'exige la fonction de président nécessite une adaptation aux forces politiques en présence. Tout puissant au sein de sa commune et monopolisant l'exécutif municipal, le maire

<sup>470</sup> BIDEGARAY Christian et PINA Christine, « Immuables et changeantes, les municipales des Alpes-Maritimes au tournant de 2008 », *Les Cahiers de la Méditerranée*, Nice, UNSA, n°77, décembre 2008, pp. 275-290.

<sup>471</sup> *Ibidem.*, p. 283.

<sup>472</sup> En novembre 2001, des référendums ont été organisés à Vence, La Gaude, Saint-Jeannet, Villefranche-sur-Mer, Eze, Beaulieu-sur-Mer et Saint-Jean-Cap-Ferrat contre le périmètre de la CANCA arrêté par le préfet. La population s'est prononcée à chaque fois de façon majoritaire, avec un taux de participation relativement élevé, contre l'adhésion de leurs communes à la future communauté d'agglomération.

qui prétend conquérir le poste de chef de l'exécutif intercommunal se met dans une situation d'occultation volontaire de son pouvoir intercommunal. Paradoxalement, Il renonce en quelque sorte à exercer son autorité politique intercommunale pour pouvoir parvenir à s'imposer auprès des autres élus communautaires issus d'autres communes.

Il n'a pas seulement sous son autorité politique les élus communautaires de sa propre commune mais ceux d'autres communes, qui eux-mêmes sont sous la responsabilité politique d'un maire-président. Tout laisse à penser que l'évitement de la monopolisation du pouvoir exécutif intercommunal par le candidat est une donnée prise en compte dans le processus décisionnel de désignation du président de l'EPCI. Ce dernier donne des garanties de partage de son pouvoir exécutif car sa « nomination » par ses pairs comme président fait l'objet d'intenses négociations comme dans la conduite des affaires intercommunales. Le postulant au mandat de président de la communauté doit être même coopté par ses pairs. C'est ainsi que dès la constitution de la première communauté de communes dans l'ouest du département, en l'occurrence, la communauté de communes Provence d'Azur en 1993 comprenant sept<sup>473</sup> communes dont la commune-centre était la ville de Grasse, les maires avaient décidé de commun accord de désigner le maire<sup>474</sup> de Grasse, comme président :

*« Cette communauté de communes a fonctionné assez bien avec comme président le maire de Grasse. Il a été choisi sur ma demande. Nous avons décidé que le président de la communauté de communes ne serait pas rémunéré et qu'il y aurait aussi une présidence tournante. Le second président était le maire de Vence ».*<sup>475</sup>

Enjeu de pouvoir, la présidence intercommunale est en effet au centre des négociations et des compromis politiques. La reconduction du candidat sortant est aussi très souvent liée à sa gestion politique intercommunale précédente. Pour preuve, le maire de Menton, ancien président de la communauté d'agglomération de la Riviera Française sous la mandature intercommunale précédente de 2001 à 2008 a été obligé de céder son poste au maire de Roquebrune-Cap-Martin, Patrick Césari. Le reproche fait à l'ancien président de la CARF par ses pairs est d'avoir monopolisé le pouvoir exécutif intercommunal et installé une gestion « solitaire » de la CARF. Les maires des communes les moins importantes de la CARF, s'estimant « lésés » dans la gestion intercommunale ont décidé de changer le président en créant une forme de coalition politique majoritaire en faveur d'un autre candidat :

*« Il y a eu un changement à la tête de la communauté d'agglomération à l'issue des élections municipales de la présidence de notre communauté. J'explique ce changement de présidence uniquement par des raisons politiques. Ce n'est pas un problème lié à l'organisation et au fonctionnement de notre communauté d'agglomération. Ce sont les maires qui désignent le président au sein de leur bureau. Des communes moins importantes de notre communauté ont décidé de changer le président car elles avaient la majorité. En fait, le reproche qui paraît être fait au président sortant était le manque de réunions régulières des membres du bureau des maires. Les maires auraient souhaité avoir une réunion chaque mois ou tous les*

<sup>473</sup> Les sept communes de la CC Provence d'Azur : Grasse, Auribeau-sur-Siagne, Mouans-Sartoux, Pégomas, La Roquette-sur-Siagne, Valbonne et Vence.

<sup>474</sup> Hervé de Fontmichel dès la constitution de la communauté de communes Provence d'Azur en 1993 est désigné par ses pairs comme président. Il fut maire de cette commune durant 18 ans, malgré un intermède communiste de 1977 à 1983. Il est battu aux élections municipales de 1995 par son adjoint, Jean-Pierre Leleux entré en dissidence.

<sup>475</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux.

*quinze jours. Aujourd'hui, on se réunit une fois par mois. Il y a, peut-être, selon moi, la crainte, un jour ou l'autre, d'être « mangé » par la commune la plus grande. Ils ont certainement l'impression que la ville-centre avait tendance à profiter de la communauté d'agglomération plus que les communes les moins importantes, symbole de la crainte d'une certaine monopolisation de l'exécutif intercommunal ».*<sup>476</sup>

Cet exemple montre que même, s'il demeure un acteur important du processus décisionnel communautaire, il n'en reste pas moins que le chef de l'exécutif intercommunal est un acteur au poids politique amoindri dans le système politique de l'EPCI. Il doit négocier avec ses pairs s'il veut conserver sa fonction de président de la communauté. La configuration politique du conseil communautaire en termes de répartition des sièges entre communes, comme nous l'avons déjà analysée, n'octroie pas la majorité au président, même étant le maire de la commune-centre. Cette configuration politique communautaire qui permet, certes, d'atténuer le poids politique de la commune-centre, cache aussi la fragilité de l'exécutif intercommunal. La fonction de président de l'EPCI n'est pas acquise de façon définitive, traduisant ainsi une certaine instabilité exécutive intercommunale au gré des rapports de forces au sein des conseils communautaires, du poids des négociations, des compromis et des alliances, souvent même trans-partisanes entre élus dominants. L'instabilité de l'exécutif intercommunal n'est pas sans rappeler l'instabilité ministérielle qui avait cours sous la Troisième et Quatrième République en raison de la fragilité des jeux d'alliances entre les partis politiques. Certes, les présidents semblent très stables et installés dans la durée, consolidant leur pouvoir notabiliaire. Toutefois ils ne sont pas à l'abri, après de nouvelles élections municipales, de changements ou de remises en question.

De plus, pour parvenir à la présidence de l'EPCI, le candidat doit pouvoir convaincre les autres maires, sinon il risque de ne pas être choisi à l'unanimité. C'est la situation qui s'est produite lors de l'élection de Patrick Césari comme nouveau président de la CARF. Ce dernier n'est pas parvenu à susciter une adhésion totale sur sa candidature en 2008. En effet, son élection à la présidence de cette communauté, contrairement à celle du président de Pôle Azur Provence, n'a pas obtenu l'unanimité du conseil communautaire. Cette élection « difficile » du nouveau président révèle une situation conflictuelle politique au sein du bureau communautaire de la CARF. Si cette situation met en évidence que le président d'un EPCI en exercice peut être « victime », à tout moment d'une mandature intercommunale, d'un défaut de soutien de la part de ses pairs, elle ne conforte pas non plus, le pouvoir de son successeur.

En effet, l'élection au scrutin secret a donné 12 bulletins blancs et 32 voix en faveur du maire de Roquebrune-Cap-Martin sur un total de 44 délégués communautaires, excepté le postulant à la présidence de l'EPCI. Le président sortant, qui ne s'est pas porté candidat, car n'ayant pas été choisi par le bureau communautaire pour être reconduit dans sa fonction a tout de même voulu afficher le bilan de sa gestion intercommunale pour signifier que ce sont avant tout des aspects politiques qui ont orienté le choix de ses pairs :

*« Je souhaite les meilleurs choses possibles pour la CARF. Après cette première période de travail de fond qui n'a peut-être pas été toujours visible, je note toutefois que je laisse des finances saines sans création de nouveaux impôts. Des projets sont*

---

<sup>476</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec le directeur général des services de la communauté d'agglomération de la Riviera Française, septembre 2007.

*prêts à sortir, nous avons fait entrer de l'argent dans les caisses et j'espère que tout se fera dans la plus stricte légalité ».*<sup>477</sup>

Même si le président de la CARF a été élu à la majorité absolue, 32 voix sur 44, mais sans unanimité, il n'en reste pas moins que cette situation a aussi des incidences politiques sur l'élection des vice-présidents de la communauté d'agglomération. Comme nous pouvons le constater, le processus décisionnel intercommunal ne commence pas seulement à partir de la mise en place de l'organe délibérant de l'EPCI. Les négociations, les compromis et les tractations entre élus, commencent même dès l'étape constitutive de la communauté. Ces éléments dominent toute la chaîne du processus politique communautaire, du stade de la répartition des sièges entre communes à la redistribution des responsabilités politiques intercommunales, en passant par les conditions mêmes d'accession au mandat de délégué communautaire. L'unanimité semble être érigée par les élus communautaires en norme de prise de décision au sein des EPCI.

En effet, les prises de décision à l'unanimité par les conseillers communautaires comme dans le cas de l'élection du président et des vice-présidents de l'établissement intercommunal et la fluidité qui les accompagne souvent dans les assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre participe d'une mise en scène politique de l'intercommunalité qui tend surtout à mettre en avant sa dimension intégratrice. Le consensus communautaire autour de procédures délibératives relègue au second plan les divergences de point de vue des élus. Les positionnements partisans s'effacent pour faire place aux négociations entre ces derniers. En outre, les dispositifs flexibles qui régissent le fonctionnement de l'intercommunalité privilégient les relations interpersonnelles entre les présidents et les vice-présidents des communautés.

Cette image de la politique intercommunale « apaisée », contraire à la vision d'autres terrains politiques locaux, lieux d'expression de la conflictualité partisane, cache en réalité d'autres types de tensions non publicisées entre les différents acteurs de l'espace politique intercommunal. En fait, les prises de décisions à l'unanimité constituent les parties immergées de « l'iceberg communautaire ». Il faut donc s'intéresser au rôle que les élus communautaires jouent en amont du processus décisionnel intercommunal pour en saisir les logiques et les enjeux. Dans la pratique, les élus communautaires, tout en mobilisant leurs propres ressources adhèrent volontairement et de façon paradoxale à des contraintes de rôles dans la conduite des affaires de la communauté. Dans le fonctionnement de l'intercommunalité, l' élu communautaire, en l'occurrence le maire qui veut être président ou vice-président n'est plus en situation de décideur « solitaire » comme par exemple dans les conseils municipaux où, chef de l'exécutif communal, il a toujours le dernier mot quand il s'agit de prendre une décision ou de faire un arbitrage politique.

Face à ses pairs, il doit convaincre et arracher leur adhésion à son « projet présidentiel intercommunal ». Il use de ses ressources politiques et institutionnelles non pas pour imposer ses points de vue à ses pairs maires, mais pour peser dans la balance des négociations. L'autorité politique des maires que l'on peut constater dans les conseils municipaux n'a pas plus sa place au bureau communautaire. Il faut négocier et convaincre. L'évocation de toute référence partisane dans l'argumentaire de l' élu communautaire candidat peut être interprétée

---

<sup>477</sup> Extrait du discours de Jean-Claude Guibal, ancien président de la communauté d'agglomération de la Riviera Française, lors de l'élection du nouveau conseil communautaire, 27 avril 2008.

par les pairs comme une tentative de se mettre hors du groupe et de rompre ainsi le contrat tacite de confiance qui constitue le soubassement du futur travail politique communautaire. La force de persuasion à l'égard des autres élus communautaires compte plus que les prises de position idéologiques. L'élue communautaire prend une certaine distance par rapport au rôle qu'il joue à l'échelle municipale pour passer à un tout nouveau registre de son rôle politique : un rôle politique de compromis.

## Conclusion

De l'étude empirique des variables sociodémographiques et des atouts socioprofessionnels et culturels se dégage une image du président d'EPCI à fiscalité propre, celle d'un homme plutôt âgé, ayant déjà plusieurs mandats électifs à son actif. Toutefois, la course à la présidence d'un EPCI se fait presque toujours entre maires des communes-membres. Nous constatons alors qu'à ce niveau de la sélection, le choix s'opère après d'âpres négociations. Il faudra convaincre ses pairs d'être le plus apte à porter les projets communautaires.

Un profil politique du chef de l'exécutif se dégage de notre étude. Nous remarquons que les maires des communes-membres d'un EPCI ne partent pas tous sur le même pied d'égalité. Les mieux placés dans la course cumulent les mandats. Ce cumul leur confère certes une expérience mais surtout un capital de moyens politiques, économiques à réinvestir dans l'EPCI. Pour accéder à la fonction de président, le prétendant doit mettre de côté son rôle de maire et voir sa fonction dans un champ d'action plus communautaire. Certes, le conseil municipal le consolide dans son pouvoir, il choisit les délégués communautaires qu'il coopte et le poids de la majorité municipale et de son unité politique le renforce. S'il ne rencontre aucune opposition au sein de l'instance municipale pour le reconnaître chef incontesté de sa ville, il doit apprendre à redimensionner son pouvoir au sein d'un EPCI.

Tout d'abord, être maire d'une ville-centre représente un atout important mais non systématique. De plus, le consensus qui porte un élu au poste de président doit être relativisé car les luttes se révèlent parfois âpres. Si l'élection comme maire au conseil municipal s'avère acquise, celle comme chef de l'exécutif communautaire passe par le consensus. Une fois choisi, la décision prise au sein du bureau sera entérinée par le conseil communautaire mais, là aussi sans obligatoirement passer par une adhésion totale.

Si l'accès à la présidence d'un EPCI pourrait sembler acquis au maire de la ville-centre, nous constatons après une observation approfondie du terrain qu'il résulte de négociations plus ou moins longues. Mais il apparaît important de souligner que l'accès à la présidence consolide l'idée de métier politique, métier complexe qui ne requiert pas les mêmes savoir-faire politiques pour la conquête d'une mairie que ceux pour la conquête d'un EPCI à fiscalité propre. Pour Rémi Lefebvre « *le métier politique local, celui de maire en particulier, tient à l'articulation de quatre rôles ou registres d'action* » dont l'un est « *l'investissement dans d'autres arènes institutionnelles* ». <sup>478</sup>

Parler de « métier politique local » signifie investir sur une carrière en termes de temps, de moyens économiques, de réseaux... Si l'accession à la présidence est favorisée par une autre fonction élective, si la présidence consolide en retour le président de l'EPCI dans son statut de maire alors « l'entonnoir renversé » dont nous parlions précédemment, la pyramide se resserre et les fonctions exécutives d'un EPCI apparaissent difficiles d'accès pour certains élus. Ils consolident toutefois les élus les mieux dotés en ressources diverses dans la durée.

---

<sup>478</sup> LEFEBVRE Rémi, « L'élus local, homme pluriel », *Pouvoirs locaux, op. cit.*, p. 53.

## Conclusion de la première partie

La constitution des EPCI produit des effets sur le personnel politique local et ses pratiques. La traduction locale des lois relatives à l'intercommunalité révèle une continuité d'anciennes pratiques politiques locales qu'elles soient municipales ou intercommunales et des logiques sélectives de recrutement des conseillers communautaires des organes délibérants et exécutifs.

La mise en place locale des EPCI à fiscalité propre met en évidence la matérialisation des compromis et la construction de « contrats politiques » structurant le processus décisionnel intercommunal. Les élus locaux développent des stratégies à ce premier stade du processus décisionnel pour « domestiquer » pour leur compte les établissements intercommunaux. En nous appuyant sur des études de cas de constitution des EPCI à fiscalité propre dans le département des Alpes-Maritimes, nous avons montré comment les élus se saisissent des lois intercommunales pour conforter leurs positions de pouvoir acquises sur d'autres espaces politiques locaux. Dès le départ, ces pratiques mettent en évidence une réalité loin de l'objectif affiché par l'Etat, à savoir « le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale ».

En effet, loin de « renforcer et de simplifier » la coopération intercommunale, la loi Chevènement de 1999, qui s'inscrit dans les missions des lois précédentes, renforce au contraire les positions de pouvoir établies de certains élus locaux. En fait, le processus décisionnel intercommunal obéit dans la pratique à des enjeux de pouvoir et de positions politiques tant dans la mise en place des EPCI à fiscalité propre que dans leur composition. *« L'intercommunalité contribue à renforcer la segmentation du pouvoir local. Qu'il s'agisse de traiter des logiques de constitution des EPCI ou des régimes politiques des intercommunalités, ces travaux montrent que, dans sa dynamique locale, l'intercommunalité relève avant tout de jeux de concurrence entre les élus les plus dominants. L'intercommunalité leur permet d'accumuler de nouvelles ressources qui en étant mises à la disposition de stratégies politiques plus ambitieuses participent au renforcement de leur implantation locale ».*<sup>479</sup>

Dans leurs pratiques de mise en place des EPCI, les élus locaux perpétuent des processus de stabilité politique et de persistance des arrangements politico-institutionnels. En instituant les EPCI à fiscalité propre qui prennent très souvent les contours des syndicats de communes traditionnels, les élus pérennisent les anciennes structures intercommunales dont les enjeux demeurent la défense des intérêts locaux, la préservation des situations politiques acquises dans d'autres espaces politiques locaux. Compte tenu de leur enchevêtrement avec les EPCI à fiscalité propre, les syndicats de communes traditionnels permettent aux élus de peser sur le processus décisionnel intercommunal. Ce dernier offre même à certains élus une nouvelle ressource à travers leurs pratiques pour conforter ou pour construire leur *leadership* politique local.

Mais ce processus de reproduction d'anciennes pratiques politiques dans la nouvelle donne intercommunale, se rapprochant des phénomènes de *path dependence* ou « chemins de dépendance », ne doit pas occulter la possibilité qu'ont les élus de produire des règles innovantes de la gestion politique communautaire. En effet, même s'ils transposent certaines

---

<sup>479</sup> LE SAOUT Rémy, *op. cit.*, p. 64.

règles formelles tels que les règlements intérieurs des institutions politiques classiques à l'échelle intercommunale, ils innoveront à travers des modalités pratiques qui posent les bases de la gestion des EPCI, issus des lois relatives à l'intercommunalité, comme la loi Chevènement de 1999.

Les pratiques routinisées de la négociation, du compromis et des arrangements politiques dans la répartition des sièges aux représentants des communes dans les EPCI sont, elles aussi héritées de la gestion des EPCI traditionnels. Les caractéristiques du processus décisionnel intercommunal, commencé en amont, influent sur le travail politique des élus communautaires. Tout en pérennisant d'anciennes pratiques intercommunales et celles des institutions politiques traditionnelles, l'EPCI « moderne » est aussi le lieu de production de nouvelles règles, de nouvelles normes de régulation des comportements des élus communautaires.

En outre, l'élection au second degré des conseillers communautaires, qualifiée de « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales reproduit l'aspect politisé et partisan des institutions traditionnelles avec des majorités et des minorités politiques. Elle tend ainsi à favoriser les élus des majorités municipales pour accéder aux mandats intercommunaux au détriment des élus de l'opposition municipale. En fonction des différents modes d'élection liés à la nature des établissements publics de coopération intercommunale ou des pratiques politiques propres aux exécutifs municipaux, certains élus d'opposition parviennent parfois à accéder au conseil communautaire. D'autres, en revanche, se trouvent « interdits » d'accès à l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

Dans la compétition pour accéder aux mandats intercommunaux, les candidats subissent aussi un processus de sélection par le poids de détention d'un certain nombre de ressources sociopolitiques. C'est ainsi que des critères de sélection comme l'âge, le sexe, l'origine socioprofessionnelle ou l'appartenance partisane favorisent un groupe d'élus au détriment d'autres. Des conseillers municipaux, mieux dotés en ressources s'imposent dans la compétition du « 3<sup>ème</sup> tour » des élections municipales. Le poids de la ressource partisane et de la majorité municipale excluent les minorités politiques des conseils municipaux des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. L'accession au mandat intercommunal représente un enjeu politique pour les élus. Le mode indirect d'élection des conseillers communautaires, vu comme un « déficit démocratique »<sup>480</sup> de l'intercommunalité représente une nouvelle ressource politique pour le chef de l'exécutif municipal.

Le rôle du maire dans cette compétition en interne est aussi déterminant que les propriétés sociopolitiques des candidats aux mandats intercommunaux. Le maire, détenteur du pouvoir exécutif municipal joue aussi un rôle prépondérant dans la composition des conseils communautaires. Dans ces conditions, les pratiques de recrutement des membres des organes délibérants des EPCI renforcent donc, la figure du maire dans la nouvelle intercommunale. L'intercommunalité participe à la réaffirmation d'une certaine présidentialisation des exécutifs municipaux dans leurs pratiques de mise en place des EPCI, de composition des conseils communautaires tant dans la répartition des sièges entre communes que dans le choix des « collaborateurs » intercommunaux. Mais l'absence de majorité politique, conséquence de la configuration des conseils communautaires, atténue cet aspect présidentialiste de l'exécutif

---

<sup>480</sup> DEMAYE Patricia, « La recherche de la démocratie intercommunale », in CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, pp. 237-270.



municipal. D'autres logiques sont à l'œuvre aussi bien dans l'accès aux responsabilités politiques intercommunales que dans la redistribution du pouvoir intercommunal entre conseillers communautaires.

Les conditions de mise en place des conseils communautaires, de leur composition en termes de répartition des sièges entre communes et de sélection de leurs représentants, les pratiques d'auto-régulation de l'espace communautaire, les logiques de redistribution des mandats intercommunaux participent à consolider la hiérarchisation politique locale. De plus, la combinatoire de tous ces éléments accentue la division du travail politique et canalise le travail des élus communautaires dans une certaine direction. Nous verrons plus loin qu'une fois posées les bases en amont de la gouvernance politique intercommunale, les élus communautaires doivent s'inscrire dans une logique d' « *acceptation pratique de manières de faire et de penser, relativement stabilisées et transposables dans le temps* ». <sup>481</sup>

Ainsi, il apparaît que cette nouvelle institution consolide les élus bien implantés et contribue à la confirmation d'un acteur politique au profil bien déterminé. Les données sociodémographiques privilégient l'âge avancé, le sexe masculin mais aussi un personnel communautaire bien diplômé. Un premier fossé se creuse ainsi entre les conseillers communautaires et la population qu'ils ne représentent que partiellement. Le deuxième fossé se creuse lui au sein du conseil municipal par une accession très sélective au conseil communautaire. Apparaissent alors des variables importantes comme l'affiliation partisane, la détention d'un mandat dans les EPCI traditionnels ou encore le soutien d'un réseau associatif.

Enfin, le dernier fossé naît au sein des organes exécutifs mais de façon moins systématique. En laissant la sphère du pouvoir municipal, le prétendant au poste de président d'un EPCI se familiarise à des nouvelles pratiques de gestion politique. Il entre dans de nouvelles habitudes, celles d'une obligation de travail collectif et consensuel. Sans nier les luttes de pouvoir personnelles et de défense de leur commune, les élus entrent dans une nouvelle façon de gouverner et de gérer, ce qui fragilise aussi le « pouvoir absolu » détenu dans les instances municipales.

Si la mise en place d'un EPCI contribue à consolider les élus les mieux dotés en multiples ressources, elle relativise aussi d'autre part le pouvoir détenu à l'échelon municipal. De par l'importance du temps investi dans ses nouvelles instances, l'EPCI participe à la professionnalisation de la fonction d'élu. Les acteurs de l'intercommunalité, notamment les membres des instances exécutives deviennent ainsi des professionnels de la politique aux responsabilités accrues.

---

<sup>481</sup> DESAGE Fabien et SIBILLE Bastien, *op. cit.*, p. 153.

# DEUXIEME PARTIE

**Le travail politique intercommunal entre jeux de négociations et  
consolidation des exécutifs communautaires**

Dans cette deuxième partie, nous nous pencherons sur le processus décisionnel. Nous tenterons de comprendre les mécanismes qui permettent le vote des délibérations au conseil communautaire. Trois instances participent à ce processus :

#### Organigramme récapitulatif des lieux de travail au sein de l'EPCI à fiscalité propre

##### Le bureau communautaire :

Le bureau communautaire est composé du président, de plusieurs vice-présidents et, éventuellement d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant de l'EPCI élus par les délégués de communes titulaires.

##### Le conseil communautaire :

Il comprend les conseillers communautaires titulaires élus selon des critères spécifiques au sein des conseils municipaux. Ils prennent part au vote et sont remplacés par leurs suppléants en cas d'absence.

##### Les commissions intercommunales :

Les pratiques de constitution des commissions intercommunales au sein des EPCI sont hétérogènes : soit elles sont constituées exclusivement de délégués communautaires, soit de conseillers municipaux issus des communes-membres de l'EPCI.

Dans la pratique, ce sont les maires, présidents et vice-présidents qui choisissent les membres de ces commissions.

Bureau communautaire, conseil communautaire et commissions intercommunales apportent leur contribution au vote des délibérations mais n'y participent pas avec le même poids. Nous analyserons le processus décisionnel au sein de ces instances. Il s'agit d'appréhender le poids de chacune. L'exécutif intercommunal nous apparaît comme un espace politique transactionnel. Si le bureau communautaire s'institutionnalise, le partage des délégations demeure un moment délicat de la vie intercommunale où commencent à apparaître des inégalités profondes dans la distribution du pouvoir intercommunal. Ce déséquilibre s'accroît entre organes exécutif et délibérant. Nous verrons si ce dernier s'efface et comment il s'efface devant le bureau communautaire. Nous appréhenderons ainsi le cloisonnement de l'espace politique intercommunal. En effet, les dispositifs du travail politique intercommunal génèrent un investissement différencié des élus et créent ainsi une sorte de « *clôture de l'espace politique intercommunal* »<sup>482</sup>. Usant de nouvelles ressources acquises sur le terrain intercommunal et dans les espaces politiques locaux, certains élus communautaires travaillent à l'émergence d'un véritable pouvoir intercommunal dont ils retirent des profits politiques. Les ressources politiques générées par le travail intercommunal participent alors à une pérennisation des pouvoirs locaux déjà établis. **(Titre I)**

L'organisation et la conduite du travail politique intercommunal à travers le prisme du processus décisionnel communautaire s'articule autour des jeux de négociation entre élus dominants, c'est-à-dire, le président et les vice-présidents. Les élus communautaires, dans la conduite de l'action politique intercommunale, semblent ériger le consensus<sup>483</sup> comme mode de gouvernance politique de l'intercommunalité mais en réalité, nous assistons à un renforcement des pratiques traditionnelles de négociation. La façon dont ces élus « collaborent » entre eux dans les instances intercommunales et instrumentalisent la donne intercommunale sur d'autres marchés politiques locaux révèle ainsi la permanence de certaines anciennes pratiques intercommunales. De plus l'intercommunalité devient un enjeu politique si important que les élus ne cessent de l'instrumentaliser. Si la majorité municipale s'accapare des ressources de l'intercommunalité, l'opposition presque toujours absente des conseils communautaires en fait un thème de sa campagne lors des élections municipales, participant ainsi aux débats que soulèvent les problématiques intercommunales. **(Titre II)**

<sup>482</sup> VIGNON Sébastien, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) » in R. Le Saout et F. Madoré, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p.23.

<sup>483</sup> DORMOIS Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée » in Le Saout Rémy et Madoré François (dir.), *op.cit.*

## **TITRE I : Le processus décisionnel dans l'inégale répartition des responsabilités intercommunales**

L'exécutif intercommunal représente l'une des instances les plus importantes du processus décisionnel. On y retrouve présidents et vice-présidents, très souvent maires ou adjoints bien positionnés dans la hiérarchie politique municipale. Il s'agit donc d'analyser comment ce centre de pouvoir s'institutionnalise au fil des mandatures et comment s'opère en son sein la redistribution du pouvoir.

L'intercommunalité en participant à la distribution ou à la redistribution du pouvoir local entre élus, consolide en même temps les anciens équilibres politiques locaux déjà établis. La loi Chevènement du 12 juillet 1999, contrairement aux objectifs recherchés, à savoir « la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale », ne simplifie pas tout à fait la coopération entre communes, mais génère de nouveaux rapports de forces politiques entre un groupe d'élus locaux, consolide d'anciens lieux de pouvoirs, crée de nouvelles responsabilités politiques en faveur d'une catégorie d'élus communautaires et perpétue les règles traditionnelles de gouvernance intercommunale tant au niveau de la composition des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, du travail politique intercommunal qu'au niveau des stratégies d'usages de l'intercommunalité sur d'autres marchés politiques locaux. Ainsi, les mécanismes de répartition du pouvoir intercommunal contribuent à renforcer la situation des élus communautaires les mieux dotés socialement et politiquement, comme nous l'avons déjà montré dans le cas de la « sélection » des conseillers communautaires. Les écarts sociologiques et politiques entre élus se creusent davantage car ils ne détiennent pas les mêmes ressources. L'arène intercommunale devient un nouveau terrain où se négocie le partage des responsabilités politiques intercommunales. **(Chapitre I)**

Difficilement accessible à tous les délégués de communes, le bureau communautaire joue un rôle important dans le fonctionnement des EPCI. Même s'ils ne sont pas dotés des mêmes ressources, les membres du bureau communautaire semblent faire jeu égal dans la conduite des affaires intercommunales. En effet, les membres du bureau se neutralisent mutuellement. Les contraintes qui pèsent sur chacun des membres du bureau les amènent sans cesse à faire des concessions politiques pour maintenir la stabilité de l'exécutif intercommunal. Mais au niveau cette instance dirigeante, son fonctionnement obéit à une logique centrifuge, c'est-à-dire qu'elle éloigne une majorité d'élus communautaires du centre du pouvoir intercommunal. La pratique politique des membres du bureau crée de fait une différenciation politique verticale entre le haut représenté par l'exécutif intercommunal, détenteur du pouvoir et le bas, le conseil communautaire, composé de délégués de communes. Les règles informelles et les obligations réciproques structurent fortement les rapports que les membres des structures intercommunales entretiennent entre eux. **(Chapitre II)**

Les commissions intercommunales représentent elles aussi des instances qui méritent d'être analysées tout comme le conseil de développement. Ces deux lieux de réflexion tentent à consolider les inégalités en matière de prise de décision. D'un côté nous verrons comment elles contribuent à l'affirmation de nouveaux rôles politiques, comment elles réussissent à maintenir l'omniprésence des majorités municipales. L'intercommunalité resserrerait non seulement l'accès aux mandats de délégués de communes mais aussi au travail politique intercommunal. Le fait de franchir la première étape de la compétition politique en réussissant à devenir conseiller municipal, n'implique pas que l'on soit d'office qualifié à accéder au

mandat de conseiller communautaire. Même lorsque l'élu y parvient, le jeu politique intercommunal lui resterait dans la pratique presque inaccessible. **(Chapitre III)**

## CHAPITRE I : L'exécutif intercommunal : espace politique transactionnel entre élus

Nous avons vu dans le profil politique du chef de l'exécutif combien ce dernier pouvait consolider son pouvoir face aux autres membres du bureau communautaire. Mais nous avons aussi mis en évidence l'aspect relatif de ce pouvoir lié aux transactions entre maires pour arriver à un consensus. Ainsi cette élection consensuelle contribue à éviter la concentration du pouvoir dans les mains d'un seul homme ou du moins relativise le pouvoir acquis en accédant à la présidence.

Cependant, le futur président de l'EPCI choisi, il faut procéder à l'élection des vice-présidents afin de constituer le bureau communautaire. Cette séquence de distribution des sièges communautaires stratégiques, c'est-à-dire, les mandats de vice-présidents après les élections municipales révèle en fait des stratégies de conquête de nouvelles responsabilités politiques, les rapports de forces en présence, les logiques politiques, les négociations et les compromis à l'œuvre dans l'enceinte intercommunale. Dans cette séquence du « 4<sup>ème</sup> tour » des élections municipales, les élus se saisissent des règles, régissant la répartition du pouvoir intercommunal pour souvent en donner une lecture personnelle à leur avantage. Cette élection du bureau et plus particulièrement des vice-présidents révèle toute l'importance, tout le poids de la négociation qu'il en résulte. Il s'agit de mettre en évidence cette recherche d'un équilibre des pouvoirs. Enfin, l'interprétation politique que les membres du bureau communautaire en font participe à son institutionnalisation. **(Section 1)**

Tous les maires ne devenant pas obligatoirement vice-présidents, nous assistons à une hiérarchisation du pouvoir qui s'amplifie dès que l'on accède au centre du pouvoir décisionnaire. En effet, une fois les vice-présidents élus, l'on passe à une deuxième phase, celle de l'attribution des délégations. Cette attribution génère souvent une nouvelle source de conflits entre élus car le partage s'avère inégalitaire pour les vice-présidents et sous contrainte pour le chef de l'exécutif. Ainsi, la composition du bureau révèle un autre espace politique transactionnel<sup>484</sup> entre les élus. **(Section 2)**

---

<sup>484</sup> GAXIE Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, pp.25-49.

## Section 1 : L'institutionnalisation du bureau communautaire des EPCI

Parmi les instances décisionnelles de l'EPCI, le bureau communautaire, contrairement, à l'assemblée délibérative intercommunale, n'est pas publicisé. En d'autres termes, les séances du bureau communautaire ne sont pas ouvertes au public et ne sont pas non plus accessibles à tous les délégués de communes. Son fonctionnement à huis clos contribue à entretenir l'idée de « *l'ésotérisme des enjeux de l'intercommunalité et leur cantonnement au cercle des initiés* ». <sup>485</sup> Mais l'aspect presque « occulte » de son fonctionnement n'en fait pas moins un autre espace de compétition politique en interne. Les attributions qui lui sont transférées par le conseil communautaire et la sélectivité qui est à l'œuvre dans la désignation de ses membres révèlent le poids prépondérant de cette instance politique dans l'organisation et le fonctionnement de la structure intercommunale. Pourtant, les travaux, consacrés à l'intercommunalité font l'impasse sur cette instance décisionnelle interne à cause certainement de son caractère de « fermeture ». Or, on ne saurait appréhender le fonctionnement réel de l'établissement intercommunal sans prendre en compte les acteurs aux traits spécifiques qui animent le bureau communautaire. La répartition du pouvoir intercommunal entre un groupe d'élus communautaires génère de fait un processus subtil de monopolisation des postes stratégiques des établissements intercommunaux au travers de la détention des mandats de vice-présidents. **(A)**

Conscients donc de l'importance de la détention d'une fonction de vice-président qui vient renforcer une position déjà élevée au sein de la hiérarchie des postes électifs municipaux, la répartition du pouvoir intercommunal est le résultat de rapports de forces au sein du champ politique intercommunal entre un groupe d'élus communautaires, en l'occurrence les maires des communes-membres. Les tensions qui entourent la composition du bureau communautaire sont révélatrices des jeux de concurrence qui se jouent dans la distribution de ce nouveau pouvoir local entre les communes et les établissements intercommunaux. Les maires ne veulent pas se voir dépossédés de leur autonomie d'action politique au profit de ces derniers. Par conséquent, la négociation est au centre de l'organisation et/ou de la réorganisation des exécutifs intercommunaux après chaque scrutin municipal. **(B)**

L'institutionnalisation du bureau communautaire comme sphère politique décisionnelle à l'accès filtré au cœur de l'EPCI, représente une mise en forme de l'une de ces procédures politiques qui garantissent aux maires de conserver un certain pouvoir de veto sur les décisions intercommunales et d'influencer la mise sur agenda des sujets intercommunaux. Le bureau communautaire met en place un système de partage des fonctions politiques au sein des EPCI. Ce dernier constitue l'exécutif intercommunal des EPCI à fiscalité propre. C'est en quelque sorte le « gouvernement » de l'intercommunalité dont la mise en place fait appel à des stratégies politiques presque collectives des élus communautaires. En fait, contrairement à l'élection des adjoints dans un conseil municipal qui, en réalité est une désignation en amont par le maire, avec une « investiture » en aval du conseil municipal, la désignation des vice-présidents fait l'objet de compromis politiques. La recherche d'un équilibre des pouvoirs est au cœur des compromis politiques entre élus. **(C)**

---

<sup>485</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in Le Saout Rémy et Madore François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, p. 42.



### A. Une interprétation politique du mode d'élection des membres du bureau communautaire

Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale se compose du président d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Il convient de noter que l'élection des vice-présidents se calque sur celle du président. Par application de l'article L. 2122-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), l'élection des vice-présidents a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'obtient la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour à la majorité relative. Ce dispositif se calque donc sur l'élection du maire et de ses adjoints dans les conseils municipaux. La transposition de ce principe classique d'élection des membres de l'exécutif municipal à l'échelle intercommunale pour faire élire ceux de l'exécutif intercommunal contribue à la permanence d'anciennes pratiques politiques locales. Cependant, les pratiques d'élection des vice-présidents seront différentes d'un EPCI à un autre. Elles sont révélatrices des stratégies d'appropriation des règles d'élection du bureau communautaire par les élus pour en faire une interprétation personnelle avec comme d'asseoir le bureau communautaire sans contestation et dans l'unanimité.

Le vote au scrutin secret et à la majorité ne définit pas les modalités précises d'élection des vice-présidents. Tout d'abord, un vote à bulletin secret ou scrutin secret désigne toute méthode de vote où chaque électeur donne son suffrage sur la proposition sans que les autres puissent prendre connaissance de son choix. Comme dans les conseils municipaux, l'élection des vice-présidents faite sans isoloir ne remet pas en cause sa validité. Tout l'intérêt de ce mode d'élection se situe dans la façon dont les élus en font usage.

En effet, l'élection des vice-présidents au scrutin secret et à la majorité absolue ne précise pas s'il s'agit d'un scrutin de liste majoritaire ou d'un scrutin uninominal à trois tours. Si ce dernier est supprimé pour l'élection des adjoints dans les communes de plus de 3 500 habitants, il n'y a plus aucune référence dans le CGCT à ce mode de scrutin pour les vice-présidents des EPCI de plus de 3 500 habitants. Sur ce sujet d'élection des vice-présidents des EPCI, le sénateur Jean-Louis Masson en interrogeant le ministère de l'intérieur, souhaitait également savoir « *si l'élection des vice-présidents dans les EPCI ne doit pas s'effectuer comme indiqué par le CGCT, c'est-à-dire, au scrutin de liste majoritaire* ». <sup>486</sup> Le recours au scrutin de liste n'est pas le mode légalement applicable pour l'élection des vice-présidents d'un EPCI à fiscalité propre. Cette élection est soumise aux seules dispositions combinées des articles L. 3222-7-1 et L. 2122-7 du CGCT qui prévoient le scrutin uninominal à 3 tours. Il est donc exclu de recourir au scrutin de liste pour élire les membres du bureau communautaire.

Ainsi, une élection des vice-présidents d'un EPCI qui se fait selon un scrutin de liste est susceptible d'être entachée d'irrégularité <sup>487</sup>. Ils doivent être élus successivement au scrutin majoritaire à trois tours. D'ailleurs, par un arrêt du 3 juin 2009, le Conseil d'Etat indique que l'élection des vice-présidents d'EPCI se déroule toujours selon le scrutin uninominal à trois tours, vice-président par vice-président, quelle que soit l'importance de la population de l'établissement considéré. Or, dans la pratique, le scrutin de liste va l'emporter sur le scrutin

<sup>486</sup> Réponse ministérielle, n° 20981, *op. cit.*

<sup>487</sup> L'élection des 11 vice-présidents de la communauté d'agglomération de Drouais, qui s'est déroulée selon un scrutin de liste, est entachée d'irrégularité. CE du 3/06/2009, n° 319101.

uninominal au sein de certains EPCI à fiscalité propre. En effet, le président d'un EPCI après son élection ne tient pas compte de la loi et présente une liste avec les noms des vice-présidents. On vote pour cette liste et non pour chaque candidat comme on le fait d'ailleurs au conseil municipal pour l'élection des adjoints.

La désignation des membres du bureau communautaire de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence à l'issue des élections municipales de 2008 illustre bien cet usage politique du mode de scrutin. La procédure d'élection mise en place va verrouiller le mode de scrutin en faveur des candidats désignés en amont pour siéger dans le bureau communautaire. Jouant donc sur les ambiguïtés des modalités d'élection des vice-présidents des EPCI à fiscalité propre, il s'agit alors d'user d'un scrutin de liste bloquée<sup>488</sup> pour exclure d'éventuelles candidatures dissidentes. Dans cette pratique de désignation, il n'y a pas de possibilité de « panachage », c'est-à-dire de vote préférentiel. Les vingt-quatre conseillers communautaires sont donc appelés à élire une seule et unique liste de vice-présidents alors que leur élection doit se faire logiquement dans les mêmes termes que ceux du président de l'EPCI, c'est-à-dire, au scrutin uninominal à trois tours :

« **Objet :** Election des vice-présidents de la Communauté d'agglomération du Pôle Azur Provence

**Monsieur le Président expose :**

Conformément aux dispositions prévues par l'article L. 5211.10 du Code Général des Collectivités Territoriales, le Président invite les membres à procéder à l'élection des Vice-présidents.

Chaque délégué communautaire, à l'appel de son nom, a remis au doyen son bulletin de vote fermé écrit sur papier blanc.

**Le dépouillement du vote a donné les résultats ci-après :**

Nombre de bulletins : 24

Bulletins : 24

Bulletins exprimés : 24

**Candidats :**

- **François Reyne**, adjoint au maire de Grasse, UMP
- **Gilbert Pibou**, maire de Pégomas, UMP
- **Jacques Varonne**, maire d'Auribeau-sur-Siagne, UMP
- **André Aschieri**, maire de Mouans-Sartoux, Vert affilié à la Gauche
- **André Roatta**, maire de la Roquette-sur-Siagne, UMP

**Sont élus vice-présidents de la Communauté d'Agglomération, membres du Bureau :**

- **François Reyne**, adjoint au maire de Grasse, UMP
- **Gilbert Pibou**, maire de Pégomas, UMP

---

<sup>488</sup> Election des vice-présidents de la communauté d'agglomération du Pôle Azur Provence, 11 avril 2008.

- **Jacques Varonne**, maire d'Auribeau-sur-Siagne, UMP
- **André Aschieri**, maire de Mouans-Sartoux, Vert affilié à la Gauche
- **André Roatta**, maire de la Roquette-sur-Siagne, UMP »

Cette liste de cinq vice-présidents est élue à l'unanimité sans aucune contestation, sans débat au sein du conseil communautaire. A part l'adjoint au maire de Grasse, tous les vice-présidents sont des maires des communes-membres, avec un vice-président issu d'une commune de Gauche, c'est-à-dire, la commune de Mouans-Sartoux. La distribution du pouvoir intercommunal est trans-partisane. Chacun trouve son compte dans cette configuration politique du bureau communautaire. Dans les communes-centres, qui ont généralement plus de vice-présidents, ce sont les adjoints qui sont désignés par le maire pour siéger dans le bureau communautaire.

Néanmoins, l'élection des vice-présidents ne recueille pas souvent l'unanimité des membres du conseil communautaire. L'exemple de la CARF illustre cette situation où l'élection des vice-présidents a eu lieu au scrutin uninominal. Ce résultat est la conséquence de la situation qui a prévalu en amont de l'élection du président de l'EPCI. Elle traduit les tensions internes au bureau que les élus ne sont pas parvenus à régler avant le vote des conseillers communautaires. Pour preuve, lors de l'élection<sup>489</sup> des treize vice-présidents<sup>490</sup> de la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF), sur les 44 votants, dix candidats ont obtenu 43 voix chacun alors que trois d'entre eux ont obtenu des voix entre 37 et 42 chacun. En d'autres termes, aucun vice-président n'a été élu à l'unanimité comme dans l'exemple de Pôle Azur Provence.

Les deux situations différentes de votation des responsables de l'exécutif intercommunal au sein des communautés de Pôle Azur Provence (PAP) et de la Riviera Française (CARF) avec respectivement leur désignation à l'unanimité et à la majorité absolue, mettent en évidence, les logiques de compromis, de négociations et la prépondérance des enjeux politiques dans la compétition spécifique pour l'accession au fonction de vice-président. Par conséquent, toute réorganisation de l'exécutif intercommunal de la communauté doit faire l'objet d'un consensus entre élus avec des compensations politiques de part et d'autre. Dans le cas de PAP, bien qu'il y ait une irrégularité dans l'élection des vice-présidents, personne n'a contesté ce type de votation. C'est la preuve que les maires trouvent leur compte dans ce mode d'élection et l'absence d'opposition communautaire vient renforcer leur prise de distance avec la loi.

## **B. La négociation au centre de la réorganisation de l'exécutif intercommunal**

Le nombre de membres du bureau communautaire pourrait être modifié par l'organe délibérant de l'EPCI à la suite d'une augmentation du nombre de délégués postérieure à un recensement, sous réserve que le nombre de vice-présidents ne dépasse pas 30% de l'effectif du conseil communautaire. En effet, en vertu de l'article L. 5211-10 du CGCT, le nombre des vice-présidents peut être librement déterminé par l'organe délibérant, sans toutefois que ce

<sup>489</sup> Réunion du conseil communautaire de la CARF du 28 avril 2008 pour élire les vice-présidents.

<sup>490</sup> 44 votants, un bulletin blanc. Nicolas Bassani, Jean-Mario Lorenzi, Guy Bonvallet, Stéphane Sainsaulieu, Albert Filippi, Michel Isnard, Jean-Claude Guibal, Colette Giudicelli, Jean-Paul Zanin ont tous obtenu 43 voix sur 44. En revanche, Gérard Spinelli a obtenu 37 voix sur 44, Nicolas Spinelli 39 voix sur 44 et Rion Philippe 42 voix sur 44.

nombre excède 30% de l'effectif du conseil communautaire. Ce principe se calque sur l'article L. 2122-2 du CGCT qui précise que le nombre des adjoints ne peut être supérieur à 30% de l'effectif global du conseil municipal. Toutefois aucun texte ne vient préciser de quelle manière l'organe délibérant doit déterminer le nombre de vice-présidents avant même de procéder à leur élection. Il n'indique pas non plus à qui est réservée la fonction de président ou de vice-président. Ces silences du texte offrent ainsi aux élus communautaires, surtout les maires, la possibilité de procéder à une réorganisation de l'exécutif intercommunal. Il s'agit alors d'opérer une nouvelle répartition des postes de vice-présidents au sein de l'EPCI. Même si l'organe délibérant de l'EPCI intervient dans la procédure décisionnelle relative à la réorganisation de l'exécutif intercommunal, il est cependant cantonné à un second rôle. La réorganisation de l'exécutif intercommunal se prépare véritablement au sein du bureau communautaire existant.

En effet, dans la pratique, la détermination du nombre des vice-présidents ne se fait pas au niveau de l'organe délibérant de l'EPCI, mais plutôt à l'échelle du bureau communautaire où siègent la plupart des maires. Ces derniers doivent s'entendre sur la désignation des futurs vice-présidents de l'EPCI. Comme dans l'organisation des pouvoirs centraux, où l'exécutif et le législatif émanent de scrutins différents et sont de façon théorique en mesure de se contrôler mutuellement, les maires dans le bureau communautaire se neutralisent réciproquement alors que paradoxalement, ils ne disposent pas des mêmes ressources locales qui sont inégalement distribuées. En effet, ils viennent de communes qui n'ont pas la même taille démographique et le poids politique est différent d'un maire à l'autre. Les présidents des établissements intercommunaux, majoritairement, maires de la commune-centre de la communauté, doivent négocier avec leurs pairs pour réorganiser l'exécutif intercommunal.

Dans le cadre de ce « 4<sup>ème</sup> tour » des élections municipales pour élire les membres du bureau communautaire, les conseils communautaires des EPCI choisis dans notre recherche, quel que soit le type de la communauté, n'ont pas eu recours à un troisième tour de scrutin, encore moins, à un deuxième tour de scrutin. Ce premier constat met en évidence que dans la pratique, les élus négocient en amont de l'élection du bureau communautaire, la désignation de ceux qui seront vice-présidents de l'EPCI. Ces tractations menées auparavant au sein d'un groupe d'élus communautaires, en l'occurrence, les maires des communes-membres permettent de régler les conflits pouvant survenir au moment de la distribution du pouvoir intercommunal. C'est ainsi que la question de la répartition ou d'une nouvelle distribution des postes de vice-présidents est au cœur des préoccupations politiques des élus communautaires et fait l'objet d'une attention particulière et permanente au sein des EPCI car elle constitue un enjeu de pouvoir.

Le bureau communautaire et l'organe délibérant de l'EPCI sont mentionnés dans les statuts des établissements intercommunaux dans le but les formaliser politiquement. Si certains statuts des EPCI fixent des critères démographiques pour l'attribution d'un nombre de sièges de délégués communautaires aux communes-membres, l'attribution de nouveaux postes de vice-présidents obéit quant à elle, à d'autres logiques beaucoup plus subtiles. La nouvelle répartition des sièges entre les communes-membres intervient dans deux cas. D'une part, suite à l'adhésion de nouvelles communes aux communautés de communes, d'agglomération ou urbaine, le conseil communautaire peut s'agrandir avec la désignation de nouveaux délégués de communes. D'autre part, un nouveau recensement intervenu dans les

communes-membres peut également affecter la composition du conseil communautaire. Dans les deux cas, cette nouvelle répartition des sièges communautaires entre communes a une incidence sur le nombre de vice-présidents des EPCI. Le silence des textes donne lieu à des négociations entre les chefs de file des communes-membres pour toute nouvelle répartition des postes de vice-président.

Après les élections municipales de 2008, le président de la communauté d'agglomération Pole Aur Provence, maire de la commune-centre, propose de faire élire un vice-président supplémentaire. S'il est vrai que le bureau de PAP devrait logiquement comprendre 6 vice-présidents au lieu de 5 avant le 11 avril 2008, aucun texte, en revanche ne dit à qui doit revenir le poste de vice-président supplémentaire. En effet, l'importante population de la ville-centre par rapport aux autres communes justifie ce poste supplémentaire de vice-président. Se basant sur le fait que le conseil communautaire comprend 24 conseillers communautaires et que la ville de Grasse, en tant que commune-centre, se trouve sous-représentée au sein de l'organe délibérant avec seulement 9 délégués de communes, le maire de Grasse souhaite l'élection d'un vice-président grassois. Cet argument n'est pas partagé par ses pairs. Ces derniers pensent qu'une nouvelle vice-présidence pour la ville de Grasse pourrait remettre en cause l'équilibre des pouvoirs. D'ailleurs les statuts de PAP ne fixent pas le nombre de vice-présidents, ce qui laisse une certaine souplesse aux élus dans la réorganisation de l'exécutif intercommunal en fonction des rapports de forces en présence. Mais le consensus dans le processus décisionnel de la communauté d'agglomération, représentant l'un des engagements forts dans le discours d'installation du conseil communautaire, oblige le président à tenir compte des réticences des autres maires sur cette proposition de vice-présidence supplémentaire, uniquement au profit de la commune-centre.

Si cette proposition a été finalement retirée de l'ordre du jour du 11 avril 2008 consacré à l'élection du président et des vice-présidents et reportée à une autre séance du conseil communautaire, elle fera néanmoins l'objet de négociations ultérieures entre les maires. Ces réticences des maires à un exécutif intercommunal élargi font écho à leurs craintes vis-à-vis d'un certain poids politique de la commune-centre et une prépondérance du président dans le processus décisionnel communautaire. En effet, dans le cas de PAP comme pour tout EPCI à fiscalité propre, la modification du nombre de vice-présidents, qui généralement s'opère au profit de la commune-centre aurait certainement eu pour conséquence de modifier les rapports de force au sein du bureau communautaire. De fait, la répartition actuelle des sièges de délégués communautaires entre communes-membres, des postes de vice-présidents, même si la ville-centre a souvent plus d'élus vice-présidents, est favorable aux communes les moins peuplées. Cette sous-représentation de la commune-centre opérée par souci, semble-t-il, de garantir la solidarité et la cohésion intercommunale est en réalité guidée par la crainte du poids incontrôlé du président.

Le maintien du *statut quo* permet de consolider un contre-pouvoir au pouvoir du président de l'EPCI. L'aspect consensuel ou conflictuel qui entoure l'élection du président et des vice-présidents selon le degré des négociations, des compromis et des rapports de force en présence cache des enjeux de pouvoirs qui s'articulent autour de la redistribution du pouvoir exécutif intercommunal. Cette dernière vise à asseoir un équilibre des pouvoirs au sein du bureau communautaire.

### C. La recherche d'un équilibre des pouvoirs au sein du bureau communautaire

Si le principe de centralité lié à la population de la commune qui constitue le cœur de l'EPCI joue un rôle prépondérant dans l'accession à la fonction de président, il apparaît d'un poids relatif dans la distribution des postes de vice-présidents. En effet, comme démontré précédemment, la direction de la communauté de communes, d'agglomération ou urbaine échoit normalement aux maires des communes les plus peuplées. C'est une tendance qui apparaît de façon assez nette dans les intercommunalités les plus urbanisées telles que les communautés d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), de la Riviera Française (CARF), de Sophia-Antipolis (CASA) et de la communauté Urbaine Nice Côte d'Azur (CUNCA).

Mais dans certains EPCI ruraux le poids politique du président permet de relativiser l'importance de la centralité dans la conquête du pouvoir exécutif intercommunal. Certains maires sont des présidents d'une communauté de communes sans pour autant que leur commune d'origine soit la plus peuplée du territoire intercommunal. C'est l'exemple d'Emile Tornatore et Maxime Couillet, respectivement présidents de la communauté de communes des Coteaux d'Azur (CCCA) et de la communauté des Terres de Siagne (CCTS), maire de Broc et de Saint-Cézaire. Ces derniers, tous deux conseillers généraux, sont des maires de petites communes en termes démographiques, mais ils détiennent de nombreuses ressources politiques qu'ils investissent dans l'arène intercommunale. Néanmoins, il apparaît qu'il est plus difficile d'être président d'EPCI quand on est maire d'une commune de moins de 500 habitants. Bien que n'étant pas le maire de la commune la plus peuplée de CCCA, Emile Tornatore (maire PCF) bénéficie d'une part d'une longévité politique de maire depuis 1988 et d'autre part de la solidarité partisane du maire de Gattières (PCF) dans l'accession à la présidence de cet EPCI.

Cependant, le reste de la distribution du pouvoir intercommunal entre élus communautaires témoigne que d'autres logiques sont à l'œuvre dans l'accès aux postes de vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre. En effet, des éléments supplémentaires permettent de comprendre les équilibres de pouvoir au sein des intercommunalités. L'accès à une vice-présidence dépend alors de plusieurs facteurs. Au terme de la loi, le nombre de vice-présidents étant librement déterminé par le conseil communautaire, l'approche des élus dans ce sens, peut être minimale ou maximale. Même si le statut de maire représente une variable prédictible pour accéder au poste de vice-présidence d'un EPCI, tous les maires ne sont pas pour autant des vice-présidents. Très concrètement, cela signifie que le nombre de vice-présidents comme leur répartition est un élément de négociation non seulement au moment de la création de l'établissement intercommunal, mais aussi à l'issue des changements démographiques qui peuvent l'affecter, comme par exemple, l'élargissement du périmètre intercommunal, impliquant de nouvelles adhésions de communes.

Tout d'abord au moment de la création de l'EPCI, la distribution des postes de vice-président à tous les maires des communes-membres semble être érigée comme une pratique courante pour assurer les équilibres de pouvoir. Dans cette optique, si le poste de président est le plus souvent attribué au maire de la ville-centre, celui de vice-président est dans certains cas attribué sans tenir compte de la taille de la population de la commune. Il convient donc de relativiser ce critère, qui selon Eric Kerrouche,<sup>491</sup> apparaît déterminant dans la distribution des postes de vice-présidents. En effet, dans notre échantillon d'établissements intercommunaux

<sup>491</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, 156 p.

urbains, en l'occurrence, les communautés d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), de la Riviera Française (CARF), de Sophia-Antipolis (CASA) et de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CUNCA), tous les maires, sauf celui de Coaraze, occupent des postes de vice-présidents, et ce, quel que soit, la taille de la commune d'origine.

Dans le tableau que nous avons établi, il faut préciser que nous ne mentionnons pas le nombre de postes de vice-présidents détenus par la ville-centre. Nous avons voulu seulement montrer que le nombre de communes-membre d'un EPCI correspond au nombre de vice-présidents. Dans le cas particulier de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur, excepté le maire de Coaraze, tous les maires de cette intercommunalité sont des vice-présidents. Le maire de cette commune s'est toujours opposé à la CUNCA. En refusant le poste de vice-président, le maire tient à marquer de façon permanente son désir de quitter cette structure intercommunale pour rejoindre la communauté de communes du Pays des Paillons. Cette posture politique affichée est le résultat de l'engagement pris lors des élections municipales de 2008 de quitter la CUNCA. Elle traduit aussi le fait que l'intercommunalité confère une ressource politique, mobilisable lors d'un scrutin municipal.

**Tableau n°33 : La détention d'un poste de vice-président par les maires**

Les EPCI à fiscalité propre	Nombre de communes	Nombre de vice-présidents	Total des vice-présidents hors les vice-présidents de la ville-centre
<b>PAP</b>	5	6	4
<b>CASA</b>	16	16	15
<b>CARF</b>	10	10	9
<b>CUNCA</b>	27	30	25

Nous n'avons que 25 vice-présidents à la CUNCA au lieu de 26 car le maire de Coaraze a refusé la vice-présidence pour des raisons déjà expliquées. Notre tableau montre que la distribution des postes de vice-présidents n'est pas donc pas le corollaire du principe de centralité, contrairement à l'affirmation de d'Eric Kerrouche. En fait, les vice-présidents ne viennent pas forcément des communes les plus peuplées. Même le maire de la commune la plus petite en termes démographiques peut être vice-président d'une structure intercommunale. Au sein de la CUNCA par exemple, une commune de plus de 12000 habitants (la commune de Carros) a seulement un poste de vice-président comme une petite commune de 156 habitants (la commune de Duranus). Comme nous pouvons le constater, la détention du nombre de vice-présidents par une commune-membre n'est pas proportionnelle à sa taille démographique. Pour preuve, la ville de Grasse, commune-centre de PAP avec plus de 51 000 ne détenait qu'un poste de vice-président dans la mandature intercommunale précédente (2002-2008). Non seulement, la répartition des sièges de conseillers communautaires entre communes, comme analysée précédemment se fait au détriment de la ville-centre, mais celle aussi des postes de vice-présidents ne l'avantage pas non plus. Contrairement à ce que l'on pense, si l'intercommunalité vient renforcer le pouvoir des maires des petites communes, elle contribue paradoxalement à atténuer celui des maires des villes-centres.

**Tableau n°34 : Le nombre de sièges de délégués communautaires et de vice-présidents au sein de PAP avant le 11 avril 2008**

Ville membre de PAP	Population	Nombre de sièges de délégués communautaires	Nombre de vice-présidents
Auribeau	2 851 habitants	3	1
Grasse (ville-centre)	51 294 habitants	9	1
La Roquette	5 016 habitants	3	1
Mouans-Sartoux	10 562 habitants	5	1
Pégomas	6 394 habitants	4	1

Pour amoindrir ce déséquilibre dans la configuration politique au sein du bureau communautaire, le président PAP propose au début de la nouvelle mandature intercommunale à l'issue des élections municipales de 2008 de faire passer d'un à deux le nombre de postes de vice-présidents détenus par la ville de Grasse, ville-centre de PAP. Mais cette proposition formulée et inscrite dans l'ordre du jour de la première séance<sup>492</sup> du conseil communautaire, consacrée à l'élection de la nouvelle équipe dirigeante intercommunale fut dans un premier retirée. Les autres maires s'y étaient opposés.

Cette posture politique des autres élus communautaires révèle que le partage du pouvoir intercommunal doit se faire d'abord dans la négociation, et à l'issue de laquelle chacun doit y trouver son compte. La proposition a dû être reportée à une autre séance du conseil communautaire. En effet, cette proposition fera l'objet de négociations ultérieures qui mettront en place une nouvelle configuration du bureau communautaire. Cette dernière permettra à la ville de Grasse d'obtenir un poste supplémentaire de vice-président. La décision de modification du nombre de postes de vice-présidents est prise par le bureau communautaire reléguant au second plan l'organe délibérant de l'EPCI. En réalité, les conseillers communautaires ne votent que pour valider le choix des maires, comme en atteste la délibération relative à la modification du nombre de vice-présidents du Pôle Azur Provence :

*« Monsieur le Président rappelle qu'en vertu de l'article L.5211-10 du Code général des collectivités territoriales, le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que celui-ci ne puisse excéder 30% de l'effectif légal du conseil communautaire. Le conseil communautaire comprend vingt-quatre conseillers communautaires, ce qui porte à sept le nombre maximal de vice-présidents. Afin de pouvoir mener à bien l'ensemble des projets de Pôle Azur Provence, il est proposé de fixer le nombre de vice-présidents et de leur attribuer par arrêté des délégations de fonction. Par délibération en date du 11 avril 2008, le conseil de communauté a fixé à cinq le nombre de vice-présidents, tel que lors de la dernière mandature. Depuis des débats ont été menés afin de définir un fonctionnement mieux adapté de la communauté d'agglomération. Le Bureau en date du 16 juin 2008 a validé d'une part, l'élargissement du bureau et d'autre part l'augmentation du nombre de commissions*

<sup>492</sup> Premier conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, 11 avril 2008.



*et de vice-présidences. A ce titre, il est proposé de relever le nombre de vice-présidents de cinq à six.*

*Monsieur le Président propose de fixer le nombre de vice-présidents à 6*

*Après avoir délibéré, le conseil de communauté approuve à l'unanimité ».*<sup>493</sup>

Cependant, pour parvenir à cette décision votée à l'unanimité par le conseil de la communauté alors que cette même proposition avait été retirée lors du tout premier conseil communautaire du 11 avril 2008, des compensations politiques ont dû être octroyées aux autres maires au sein du bureau communautaire. Nous assistons ainsi à un subtil équilibre de pouvoirs. En effet, la désignation d'une vice-présidente<sup>494</sup> pour la ville de Grasse au début de cette nouvelle mandature intercommunale est acquise par le jeu des contreparties. Etant donné que le nombre de vice-présidents ne peut dépasser 30% de l'effectif légal du conseil communautaire, le bureau de la communauté va comprendre désormais six vice-présidents et cinq membres supplémentaires pour les cinq communes-membres. Ainsi, ce dispositif est contourné par les élus pour assurer l'équilibre des pouvoirs dans la prise de décision communautaire. Car l'enjeu est de pouvoir peser sur le processus décisionnel communautaire. En fait chaque commune-membre détient un poste supplémentaire de délégué communautaire. Ces délégués communautaires qui sont tous des adjoints au maire, siègent dans le bureau avec voix délibérative.

**Tableau n°35 : Nombre actuel des membres du bureau de la communauté de PAP**

Ville membre de PAP	Nombre de vice-présidents	Conseillers communautaires – membres du bureau	Total des élus communautaires pour chaque commune
Auribeau	1	+ 1	2
Grasse (ville-centre)	2	+1	3
La Roquette	1	+1	2
Mouans-Sartoux	1	+1	2
Pégomas	1	+1	2
TOTAL	6	5	11

La communauté d'agglomération Pôle Azur Provence dans notre corpus d'EPCI à fiscalité propre est la seule qui présente cette particularité dans la configuration de son bureau politique communautaire où siègent à la fois des membres vice-présidents et des membres qui ne sont pas des vice-présidents. Cet exemple montre que les maires institutionnalisent le bureau communautaire, tantôt en appliquant la loi (30% de l'effectif du conseil communautaire), tantôt en essayant de la dépasser voire de la contourner dans le but d'équilibrer la distribution du pouvoir intercommunal.

<sup>493</sup> Extrait du procès verbal du conseil communautaire de PAP, 11 juillet 2008.

<sup>494</sup> Dominique Bourret, adjointe au maire, proposée par le président de PAP a été élue vice-présidente à l'unanimité par le conseil communautaire.

Ces stratégies de distribution du pouvoir intercommunal et de sa monopolisation par les maires et ses adjoints participent à renforcer l'exclusion des minorités politiques municipales de la gestion locale. Même quand ils parviennent à accéder au conseil communautaire, ils sont aussi exclus de la gouvernance intercommunale. Pour preuve, sur les 30 vice-présidents que compte le bureau communautaire de la Communauté urbaine Nice Côte d'Azur, aucun élu communautaire issu de l'opposition municipale niçoise ne détient un poste de vice-président. La priorité donnée au maire, une ressource importante pour accéder à la fonction de vice-présidence, exclut d'office les élus communautaires d'opposition du partage du pouvoir intercommunal. La distribution du pouvoir intercommunal entre certains élus implique aussi celle des délégations aux membres du bureau communautaire.

## **Section 2 : L'attribution des délégations aux membres du bureau communautaire**

Le renouvellement des exécutifs intercommunaux pose également la question de l'attribution d'éventuelles délégations au président et aux vice-présidents. Comme la distribution de postes de vice-présidents ou la fixation du nombre des sièges de délégués de communes, cette séquence d'attribution des délégations aux élus communautaires fait l'objet de négociations, voire de tractations. Il n'existe aucun critère d'attribution de délégations aux élus communautaires. Cette division des responsabilités politiques communautaires renforce le caractère de monopolisation du travail politique intercommunal par un groupe d'élus locaux. Cette monopolisation du pouvoir intercommunal à travers l'attribution de certaines compétences au président et aux vice-présidents est d'autant plus renforcée que l'organe délibérant se dépouille de nombreuses compétences au profit du bureau. Le président de l'établissement intercommunal bénéficie d'une délégation de fonction, certes importante, mais sous contrainte de ses pairs **(A)**.

Par contre, les vice-présidents détenteurs des délégations de compétences octroyées par le chef de l'exécutif intercommunal bénéficient d'un traitement particulier par rapport aux autres délégués communautaires. Si cette attribution opère un premier palier d'inégalités face à la détention des différentes délégations au sein même de l'exécutif intercommunal, nous verrons comment elle contribue à équilibrer les forces en compétition en relativisant le pouvoir de la ville-centre **(B)**.

#### **A. La délégation de fonction octroyée au chef de l'exécutif intercommunal : une fonction sous contrainte**

La délégation de fonction au président de l'EPCI à fiscalité propre présente un enjeu de pouvoir car elle confère une position de leadership à celui qui en bénéficie. Cette délégation lui donne un certain pouvoir d'action intercommunal. Aux termes de l'article L. 5211-10 du Code général des collectivités territoriales *« le président et les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception : 1°- du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ; 2°- de l'approbation du compte administratif ; 3°- des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ; 4°- des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de la durée de l'établissement public de coopération intercommunale ; 5°- de l'adhésion de l'établissement à un établissement public ; 6°- de la délégation de la gestion d'un service public ; 7°- des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de ville. Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant »*.

L'article L.2122-22 du même Code, qui figure au sein du chapitre intitulé : *« Le maire et les adjoints »* que l'on peut comparer *« au président et ses vice-présidents des EPCI à fiscalité propre »* et auquel renvoie l'article L.5211-2 autorise le maire à exercer des attributions par délégation du conseil municipal dans dix-neuf matières limitativement énumérées. Il ressort de cette comparaison des dispositions des articles L.2122-22 et L.5211-10 susmentionnés que les régimes de délégation des attributions de l'organe délibérant à l'exécutif qu'ils définissent respectivement pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale obéissent à des principes opposés. Alors que l'article L.2122-22 interdit au maire de recevoir délégation du conseil municipal dans toute matière autre que les dix-neuf qui y sont énumérées, l'article L.5211-10 autorise, à l'inverse, l'organe délibérant à déléguer librement ses attributions, au président ou au bureau de l'EPCI selon son choix, dans toutes les matières autres que les sept qui y sont énumérées. Ainsi, il appartient au conseil communautaire de définir l'étendue des délégations consenties au président ou au bureau de la communauté. Mais dans la pratique, c'est le président et le bureau qui élaborent le contenu des attributions qu'ils s'auto-octroient.

Nous remarquons ainsi, dans le cas des EPCI, une marge de manœuvre plus ample que dans les mairies. En outre, comme nous le notions précédemment, le conseil communautaire se réduit à une chambre d'enregistrement. Il prend acte de décisions auxquelles il ne participe aucunement. Cette allégerance des conseillers communautaires se calque sur celle des conseillers municipaux, mais de façon plus accentuée. En effet, en mairie, les réunions de majorité, les commissions auxquelles participe l'opposition permettent des échanges entre élus. Ce n'est pas le cas des EPCI où le bureau communautaire reste infranchissable.

Aucune disposition n'a posé de règles en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du bureau dont fait partie le président de l'établissement intercommunal. Ainsi, si certains statuts des EPCI mentionnent les attributions du président, d'autres en revanche s'abstiennent volontairement de le faire. L'absence de mention des attributions dans

les statuts laisse la possibilité aux élus communautaires, surtout les maires de communes-membres de restreindre ou d'étendre les attributions du chef intercommunal. Mais surtout, ce silence volontaire des statuts sur les attributions susmentionnées, installe une logique collégiale de la gestion des affaires intercommunales. Les autres membres du bureau communautaire exercent une contrainte sur les pouvoirs du président, représentant de l'exécutif intercommunal.

Cette gestion collégiale du bureau communautaire, donc en réalité de l'exécutif intercommunal, est érigée en mode de gouvernance de cette instance décisionnelle intercommunale, autre lieu de pouvoir, d'autant plus que l'article L.5211-10 susmentionné prévoit une possible délégation d'attributions de l'organe délibérant non seulement au bureau, mais aussi au président. Il reste cependant une ambiguïté sur la portée de la formule adoptée en visant le président « et » le bureau. Le texte signifie-t-il que la délégation n'est possible qu'aux deux considérés comme un ensemble ? Même s'il apparaît que la délégation peut être accordée au seul président ou au bureau, certains statuts des EPCI n'opèrent pas cette répartition entre les deux instances.

En effet, pour preuve, les statuts de Pôle Azur Provence, contrairement à ceux de la CARF, ne font pas cas des attributions du président de cette communauté d'agglomération. Le règlement intérieur de cette dernière se contente seulement d'assigner quelques tâches au président pendant les séances du conseil communautaire. Il mentionne que « *le conseil communautaire est présidé par le président et, à défaut, par son représentant qu'il désigne. Le président procède à l'ouverture des séances, vérifie le quorum, dirige les débats, accorde la parole, rappelle les orateurs à l'affaire soumise au vote. Il met fin s'il y a lieu aux interruptions de séance, met aux voix les propositions et les délibérations, décompte les scrutins, juge conjointement avec le secrétaire de séance les épreuves des votes, en proclame les résultats, prononce la suspension et la clôture des séances après épuisement de l'ordre du jour* ». <sup>495</sup> En revanche, ce règlement intérieur insiste sur l'aspect de cogestion des affaires de la communauté d'agglomération en mettant en évidence que « *le bureau exerce une fonction délibérative dans les matières pour lesquelles il a reçu délégation du conseil communautaire. Il est donc consulté sur les délibérations inscrites à l'ordre du jour du conseil de la communauté ainsi que sur l'organisation des débats. Il examine les travaux des commissions. Il examine les dossiers à soumettre au conseil de communauté. Il se prononce sur l'ordre du jour des séances du conseil. Il prend connaissance des communications du président et de l'exercice de ses délégations* ». <sup>496</sup> En fait, l'ambiguïté qui entoure la répartition des attributions entre le président et le bureau de l'EPCI génère un exécutif intercommunal bicéphale par analogie au régime de la Cinquième République en période de cohabitation.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le président n'est pas le seul chef de l'exécutif intercommunal. En effet, deux instances, le président et le bureau, au poids politique presque égal, sont à la tête de l'établissement public de coopération intercommunale. Le bureau de la communauté composé du président et des vice-présidents ressemble à un système parlementaire fort où le président de l'EPCI perd nombre de ses pouvoirs. Il en résulte que le rôle du maire-président n'est pas renforcé au sein du pouvoir exécutif intercommunal. Le règlement intérieur de Pôle Azur Provence ou les statuts des communautés

<sup>495</sup> Article 7, extrait du règlement intérieur de Pôle Azur Provence, adopté en juin 2008 par le conseil communautaire.

<sup>496</sup> Article 24 du règlement intérieur de PAP.

de communes<sup>497</sup>, des communautés d'agglomération<sup>498</sup> et de la communauté urbaine<sup>499</sup> semblent consacrer la prééminence du bureau communautaire dans le travail politique communautaire.

Il n'y a pas de séparation stricte des rôles. Le président et les vice-présidents se partagent le pouvoir de l'EPCI et sont dans un système permanent de collaboration. Dans une telle configuration de rôles, l'établissement public de coopération intercommunale devient une institution qui en réalité apparaît comme difficile à gouverner au-delà du consensus affiché par les élus communautaires dans la prise de décision. Le « bicéphalisme » s'opère dans la pratique de façon inégalitaire au profit des vice-présidents du bureau communautaire.

De plus, cette situation implique que le président adopte une certaine attitude vis-à-vis de ses pairs du bureau. Il est forcé de se cantonner dans un rôle de coordonnateur, de modérateur des débats lors des séances du conseil communautaire ou du bureau. Le président de l'EPCI est contraint de renoncer à jouer son rôle véritable de chef de l'exécutif intercommunal au sein de la communauté. Le président dispose de compétences propres à sa fonction. En effet, il prépare et exécute les délibérations du conseil communautaire. Ordonnateur des dépenses, il représente l'organe exécutif de l'EPCI. Toutefois il n'agit pas seul en termes de prise de décisions. Contrairement au maire, seul chef de l'exécutif municipal, il partage l'exécutif intercommunal pour pouvoir gouverner et évite, autant que faire se peut, d'avoir une lecture présidentialisée du régime politique de l'intercommunalité. Au sein du bureau, le pouvoir de blocage détenu par les vice-présidents limite les pouvoirs du président. On peut même parler de « *présidentialisme inversé* »<sup>500</sup> pour mettre en évidence les relations de pouvoir inégalitaire entre le chef de l'exécutif intercommunal et les vice-présidents du bureau de l'EPCI à fiscalité propre. Ce « *présidentialisme inversé* » se renforce avec le partage des délégations aux vice-présidents. L'attribution de ces délégations confère aussi des pouvoirs aux membres vice-présidents du bureau communautaire.

## **B. Le partage inégalitaire des délégations aux vice-présidents**

Au terme de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président de communauté est seul chargé de l'administration générale mais peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité comme dans les conseils municipaux au sein desquels le maire confie l'exercice d'une partie des fonctions à ses adjoints. Cependant, aucune disposition n'a posé de règles en ce qui concerne la distribution des délégations entre les membres du bureau communautaire. Ces délégations sont nombreuses et diverses. Elles sont définies en fonction des compétences exercées par l'EPCI : la délégation du développement économique, de la politique de ville et de l'habitat, des déchets... Le président peut ainsi librement subdéléguer aux vice-présidents des missions qu'il a reçues par délégation de l'organe délibérant de l'établissement intercommunal. De plus, les membres du bureau n'ayant pas la qualité de vice-président, peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'une délégation de fonctions de la part du président, mais sans percevoir d'indemnités. A ce niveau aussi, les critères qui

<sup>497</sup> Les statuts de la communauté de communes de Terres de Siagne (CCTS), des Monts d'Azur (CCMA), des Coteaux d'Azur (CCCA).

<sup>498</sup> Les statuts de la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF), de la Communauté d'Agglomération Sophia-Antipolis (CASA).

<sup>499</sup> Les statuts de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CUNCA).

<sup>500</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 131.

posent les attributions des délégations aux membres non vice-présidents du bureau n'existent pas non plus. Ce silence des textes implique des négociations entre les élus communautaires pour la distribution des responsabilités politiques au sein de l'EPCI.

L'obtention d'une délégation au sein de l'EPCI donne de nouvelles responsabilités politiques à son détenteur. Il en tire des bénéfices en termes de participation effective au travail politique intercommunal et il se trouve dans une position d'égalité de prise de décision vis-à-vis de ses pairs. Les attributions de délégations sont les résultats de négociations menées en amont entre les maires lors des transferts des compétences communales à l'établissement intercommunal. En effet, les attributions des délégations ont un lien avec les compétences que l'EPCI est appelé à exercer pour le compte des communes-membres. Or contrairement au discours des élus, le transfert des compétences communales à l'EPCI ne dépouille pas les élus de leur pouvoir municipal. En effet, pour certains, le transfert des compétences viderait les communes de ses nombreuses prérogatives qui fondent leur légitimité. Les propos de Gilbert Pibou, maire de Pégomas et vice-président de PAP, semblent attester cette inquiétude des élus locaux :

*« La disparition des communes fait peur à tout le monde. Cela a été tenté plusieurs fois, mais sans succès. Les communes craignent de devenir des hameaux, les habitants craignent d'être éloignés des centres de décisions. Les gens préfèrent avoir un interlocuteur en face. Quant à certains services fournis par l'intercommunalité, il faut se déplacer dans le centre-ville pour son problème. Il y a une certaine crainte. Et je le comprends ».*<sup>501</sup>

Même si cette inquiétude est exprimée, l'intercommunalité ne fait pas pour autant perdre aux élus locaux leurs prérogatives municipales. Car non seulement les transferts de compétences communales à l'EPCI sont négociés mais aussi, les élus parviennent à garder la maîtrise de celles déjà attribuées à l'échelon intercommunal. L'enchevêtrement de certaines compétences municipales et intercommunales est la conséquence de cette logique des maires de pérenniser leur pouvoir mayoral. Un des exemples, est la commune de Vallauris, commune-membre de la CASA. En effet, le programme réussite éducative (PRE) entre dans le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), de la même manière, la thématique de l'éducation en général à laquelle viennent se greffer d'autres dispositifs comme les contrats éducatifs locaux, les actions écoles avec les actions ZEP... Or le volet du PRE, une thématique qui fait partie intégrante du CUCS, relevant avant tout de la compétence intercommunale, reste communal.

En fait, les élus communautaires apportent des adaptations aux mécanismes de transfert des compétences communales en préservant leur pouvoir local, leur sphère d'influence dont ils peuvent tirer des dividendes politiques. Ainsi, dans la pratique, les compétences communales transférées à l'établissement intercommunal sont redistribuées en délégation à un groupe d'élus communautaires, notamment les vice-présidents. Ces derniers se trouvent également à la tête des commissions intercommunales de travail. Nous assistons à une sorte de concentration des responsabilités intercommunales au sein d'un cercle restreint d'élus communautaires. Si au sein des autres collectivités territoriales, les exécutifs locaux décident seuls de la distribution des responsabilités aux autres membres, le chef de l'exécutif intercommunal se trouve, en revanche, dans la contrainte de prendre en compte les

---

<sup>501</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec Gilbert Pibou, maire de Pégomas, vice-président de Pôle Azur Provence.

revendications de ses pairs. En effet dans les conseils municipaux ou les conseils généraux, le maire ou le président de l'exécutif départemental sont en situation de puissance face aux autres élus. Ces exécutifs locaux décident seuls de la distribution des délégations aux adjoints désignés dans un conseil municipal ou des postes de vice-président dans un conseil général.

Pour preuve, le « *présidentialisme municipal* »<sup>502</sup> se manifeste dans la possibilité de retrait à tout moment de la délégation que le maire confie à l'un de ses adjoints. Ce dernier peut décider de sanctionner tel adjoint en lui retirant sa délégation. Les exemples en la matière sont nombreux dans les conseils municipaux. Le premier adjoint au maire de Villefranche-sur-Mer s'est vu retiré sa délégation aux finances après les élections cantonales de 2011. Lors de ces dernières, le maire de Villefranche-sur-Mer, une des communes-membres de la CUNCA, lui reproche d'avoir apporté son soutien au maire de Saint-Jean-Cap-Ferrat, qui s'oppose à la communauté urbaine de Nice et à la future Métropole Niçoise : « *Quand un adjoint de mon conseil municipal s'engage aux côtés de René Vestri ou de Xavier Beck, cela provoque forcément des divergences et une division au sein du conseil. Et ce qui me peine le plus, c'est de constater que mon équipe n'est pas aussi soudée que je le croyais. Quant au premier adjoint qui soutient le candidat opposé à la Métropole alors que lui-même siège à Nice Côte d'Azur où il perçoit une indemnité ! Je me dis où est la logique dans tout ça ?* ».<sup>503</sup>

Dans les conseils généraux ou régionaux, la configuration politique et l'attitude du président de l'exécutif départemental ou régional sont identiques à celles des conseils municipaux. Au sein du conseil général du département des Alpes-Maritimes, tous les quinze vice-présidents qui siègent à la commission permanente du Conseil général appartiennent à la majorité politique départementale. Or le Conseil général maralpin compte deux groupes<sup>504</sup> d'opposition de huit membres. Ce qui fait l'une des spécificités des EPCI à fiscalité propre en termes de gouvernance politique, c'est que dans les bureaux des EPCI l'on retrouve des vice-présidents qui ne sont pas de la même couleur politique que le chef de l'exécutif intercommunal, alors que les autres élus des oppositions dans les conseils généraux ou régionaux ne détiennent pas de postes de vice-président et les délégations qui s'y rattachent.

Par exemple, le maire socialiste de Carros, Antoine Damiani, fait partie du bureau communautaire de la CUNCA avec un poste de vice-président en charge de la prévention des risques majeurs alors qu'au sein de l'assemblée départementale, il siège dans le groupe d'opposition « Socialiste, Radical et Ecologie ». La première adjointe au maire écologiste de Mouans-Sartoux, Marie-Louise Gourdon<sup>505</sup>, et conseillère générale qui appartient au même groupe d'opposition au sein du Conseil Général occupe un poste de vice-président au sein du bureau de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, composé de quatre communes de droite et d'une commune de gauche. La nature trans-partisane du bureau communautaire permet de distribuer des délégations à tous les maires dans certains EPCI à

<sup>502</sup> KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 77.

<sup>503</sup> « Villefranche-sur-Mer : la délégation aux finances retirée au premier adjoint », *Nice-Matin*, 3 mars 2011, p. 12.

<sup>504</sup> Après les élections cantonales de mars 2011, le conseil général des Alpes-Maritimes comprend deux groupes politiques d'opposition. : le groupe des élus communistes (3 membres) est composé de Jacques Victor (président du groupe), Noël Albin et Francis Tujague. Le groupe socialiste, radical et écologiste (5 membres) est composé de Marc Concas (président du groupe), Antoine Damiani, Marie-Louise Gourdon, Jean-Raymond Vincinguerra et Patrick Mottard.

<sup>505</sup> Marie-Louise Gourdon est devenue vice-présidente de PAP à la place d'André Aschieri après les élections régionales de 2010. Nous n'avons pas comptabilisé ce changement dans nos statistiques.



fiscalité propre. C'est ainsi qu'au sein de Pôle Azur Provence, tous les six vice-présidents détiennent des délégations.

Tous les bureaux des EPCI étudiés bénéficient d'une délégation de compétence. Cependant si le bureau peut agir par voie de délégation du conseil communautaire, tous les postes de vice-présidents ne sont pas dotés de délégations dans tous les établissements intercommunaux. Autrement dit, tous les membres du bureau communautaire n'ont pas accès aux délégations de pouvoir. La proportion de vice-présidents qui accèdent aux délégations diminue avec le poids démographique des structures intercommunales. Si au sein de la CUNCA qui comprend à ce jour **27** communes, tous les maires, excepté le maire de la commune de Coaraze qui a volontairement refusé d'être vice-président pour des raisons politiques, occupent des postes de vice-présidents, tous n'ont pas cependant accès aux délégations. Une différenciation semble s'opérer dans le partage des délégations de pouvoir au sein du bureau communautaire. Sur les 30 vice-présidents que compte le bureau de la CUNCA, seulement 17 vice-présidents détiennent une délégation de fonction :

**Tableau n°36 : Les vice-présidents de la CUNCA avec et sans délégation de fonctions**

Nom	Prénom	Ville	Pop.	Statut d' élu	Statut au sein de la CUNCA	Ancien élu	Nouvel élu
NEGRE	Louis	Cagnes-sur-Mer	48 911 hab.	Sénateur Maire	1 <sup>er</sup> Vice-président	x	
REVEL	Henri	St-Laurent-du-Var	30 290 hab.	Maire	2 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
FRERE	Alain	Tourrette-Levens	4 709 hab.	Maire CG	3 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
COLOMAS	Honoré	St-André-de-la-Roche	4 841 hab.	Maire CG	4 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
LEONELLI	Pierre-Paul	Nice	344 875 hab.	Adjoint	5 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
LEBIGRE	Régis	Vence	19 479 hab.	Maire	6 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
SALLES	Rudy	Nice	344 875 hab.	Adjoint Député	7 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
SCOFFIE	Jean-Louis	Trinité	10 608 hab.	Maire	8 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
PHILP	Alain	Nice	344 875 hab.	Adjoint	9 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
VERAN	Antoine	Levens	4 632 hab.	Maire	10 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
KRUPPERT	Gisèle	Falicon	1 926 hab.	Maire	11 <sup>ème</sup> Vice-président		x Elue en 2008
BRES	Isabelle	Colomars	3 161 hab.	Maire	12 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>		x Elue en 2008
PAUL	Hervé	Saint-Martin-du-Var	2 463 hab.	Maire	13 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
FERRETTI	Alexandre	Aspremont	2 072 hab.	Maire	14 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
ESTROSI-SASSONE	Dominique	Nice	344 875 hab.	Adjoint C.G	15 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
SPINELLI	Jean-François	Castagniers	1 478 hab.	Maire	16 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
VESTRI	René	St-Jean-Cap-Ferrat	2 085 hab.	Maire Sénateur	17 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
FABRE	Jean-Paul	Saint-Blaise	932 hab.	Maire	18 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
MARTIN	Roger	Cagnes-sur-Mer	48 911 hab.	Adjoint	19 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	

<b>ROUX</b>	<b>Henri</b>	Duranus	156 hab.	Maire	20 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
<b>ICART</b>	<b>Jean</b>	Nice	344 875 hab.	Adjoint CG	21 Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
<b>GROSGOGEA T</b>	<b>Gérard</b>	Villefranche-sur-Mer	6 662 hab.	Maire	22 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
<b>BECK</b>	<b>Xavier</b>	Cap-D'ail	4 942 hab.	Maire CG	23 <sup>ème</sup> délégation <b>Sans délégation</b>	x	
<b>ROUX</b>	<b>Roger</b>	Beaulieu-sur-Mer	3 714 hab.	Maire	24 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
<b>MEINI</b>	<b>Michel</b>	La Gaude	6 716 hab.	Maire	25 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>		x Elu en 2008
<b>SEMPERE</b>	<b>Jean-Michel</b>	Saint-Jeannet	3 645 hab.	Maire	26 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>		x Elu en 2008
<b>CHERKI</b>	<b>Stéphane</b>	Eze	2 932 hab.	Maire	27 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>		x Elu en 2008
<b>DAMIANI</b>	<b>Antoine</b>	Carros	11 597 hab.	Maire CG	28 <sup>ème</sup> Vice-président	x	
<b>THAON</b>	<b>Jean</b>	Lantosque	1 262 hab.	Maire	29 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>	x	
<b>CORTES</b>	<b>Bernard</b>	Utelle	685 hab.	Maire	30 <sup>ème</sup> Vice-président <b>Sans délégation</b>		x Elu en 2008

Contrairement au conseil municipal où les adjoints ont tous des délégations, les vice-présidents n'ont pas tous de délégations de compétences. Au sein des commissions permanentes des conseils général et régional, tous les vice-présidents<sup>506</sup> sont détenteurs de délégations de fonction octroyées par les exécutifs locaux. En revanche, dans les bureaux communautaires des structures intercommunales importantes, que l'on peut comparer aux commissions permanentes des conseils général et régional, d'autres vice-présidents sont exclus du partage des délégations de pouvoir. Dans le cas de la Communauté Urbaine de Nice, nous constatons que la nature de cette structure intercommunale offre moins de chances à tous les vice-présidents d'accéder à une délégation. Dans le partage des délégations, les vice-présidents niçois, au nombre de 5 sur les 17 vice-présidents que compte le bureau communautaire, accèdent tous aux responsabilités de délégations, soit 29,4%.

Si l'exercice d'un mandat municipal au sein de la commune la plus puissante du territoire intercommunal est généralement considéré comme une variable qui conditionne très fortement l'accès aux responsabilités au sein des instances dirigeantes dans la mesure où la « centralité » procure aux élus, par délégation, des ressources collectives qu'ils vont convertir en ressources politiques sur le marché politique intercommunal<sup>507</sup>, il n'en reste pas moins que le partage des délégations de pouvoir dans l'occupation des fonctions au sein du bureau se fait toujours au détriment de la ville-centre, et ce, quel que soit le type d'établissement public de coopération intercommunal. Pour preuve, la configuration politique du bureau communautaire révèle que le « pouvoir intercommunal niçois » détenu par ses vice-présidents délégués, c'est-à-dire, détenant une délégation de fonction, est minoritaire au sein du bureau de la CUNCA. Comme pour l'attribution des sièges aux communes-membres, le partage des postes de vice-

<sup>506</sup> La commission permanente du conseil général des Alpes-Maritimes tout comme celle du conseil régional PACA compte chacune 15 vice-présidents. Tous les vice-présidents détiennent des délégations de compétences.

<sup>507</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal...*, op. cit., PP. 35-42.

présidents et des délégations de fonctions entre ces derniers s'opère aussi dans une logique politique d'atténuation du poids de la ville-centre de l'EPCI.

Ce déséquilibre de pouvoir en termes de répartition des postes de vice-présidents et de distribution de délégations de fonctions entre les élus communautaires de la ville-centre et les délégués des autres communes-membres de l'EPCI, oblige les membres des instances dirigeantes à des compromis permanents dans la prise de décision intercommunale. Ainsi, les vice-présidents « sans délégation » disposent d'un droit de veto dans le processus décisionnel communautaire. Ils ont autant de poids dans la prise de décision intercommunale que le président de la CUNCA, maire de la ville-centre de la communauté urbaine. Si la taille de la commune joue dans l'octroi d'une délégation de compétence à un vice-président, il n'est pas, cependant, le seul facteur explicatif. Nous constatons que les « maires vice-présidents » issus des communes d'une certaine importance en termes démographiques ont majoritairement des délégations de compétences au sein du bureau. Mais, la distribution des délégations de fonction aux membres des instances dirigeantes des grandes structures intercommunales semble plus obéir aux logiques de poids politique des vice-présidents qu'aux rapports de force politique en présence. En effet, aucun membre de l'exécutif intercommunal ne détient une majorité politique au sein du bureau pour pouvoir prétendre imposer ses décisions à ses pairs. Le rang que les vice-présidents occupent au sein du bureau communautaire met en évidence leur poids politique. Ce dernier peut, sans doute, s'apprécier au regard de nombreuses ressources accumulées sur d'autres marchés politiques locaux.

## Conclusion

L'élection des vice-présidents représente un moment important car elle s'accompagne de l'attribution des délégations communautaires avec l'objectif de distribuer le pouvoir intercommunal. Notre recherche met en relief l'importance de ce pouvoir car le bureau communautaire demeure l'instance où siègent tous les autres maires des communes-membres de l'EPCI. Refuser d'y siéger s'associe à un acte politique comme le maire de Coaraze à la CUNCA. Nous remarquons aussi que les mandats de vice-présidents restants sont occupés par des adjoints importants, fidèles alliés de leurs maires dans les traces desquels ils marchent depuis longtemps. Ils consolident ainsi le pouvoir du chef de file communal tout en renforçant leurs propres positions de pouvoir à travers la distribution des délégations communautaires.

Si la distribution des délégations de compétences transcende les clivages partisans, elle participe à la mise en place de nouvelles responsabilités politiques au profit d'une catégorie d'élus communautaires. Le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale d'un nombre croissant de compétences communales génère de nouveaux rôles dont s'approprient les élus communautaires. L'exercice d'une délégation par le biais de ce nouveau rôle au sein de l'EPCI demande des compétences et aptitudes qui sont souvent prêtées à certains élus communautaires. Jouant un rôle de consolidation des positions de pouvoirs déjà acquises par ce groupe d'élus locaux, l'intercommunalité devient aussi un lieu d'apprentissage de nouveaux rôles. Elle est également un nouvel espace de renforcement de la hiérarchisation politique locale, d'affirmation de la professionnalisation politique, de construction de nouvelles notabilités locales, génératrice de profits matériels et symboliques. En effet, l'élu communautaire, pris individuellement, et en fonction de son degré d'implication dans le travail politique communautaire tire profit de ce dernier qu'il va réinvestir dans d'autres terrains politiques locaux, notamment le terrain municipal. Si le travail intercommunal des élus crée un pouvoir intercommunal et les nouvelles responsabilités qui vont avec, il pérennise aussi d'anciennes pratiques politiques locales.

## **CHAPITRE II : Le déséquilibre du processus décisionnel entre organes délibérants et exécutifs intercommunaux**

Même si le conseil communautaire est présenté comme l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre, le bureau communautaire tient néanmoins une place de premier plan dans le travail politique intercommunal dont la composition dépend de plusieurs paramètres. Partageant le pouvoir de prise de décision avec le conseil communautaire grâce aux délégations qui lui sont conférées par les règles législatives, il tend, dans la pratique, à reléguer au second plan ce dernier. En réalité, le bureau communautaire a un véritable poids dans le processus décisionnel intercommunal. L'institutionnalisation du bureau dont les séances ne sont pas ouvertes à tous les conseillers communautaires et au public renforce l'idée selon laquelle les autres instances en interne sont dessaisies de tout pouvoir de décision. De plus, elle contribue à renforcer la division du travail politique intercommunal à travers le prisme de la place et du rôle du président et des vice-présidents. Ces derniers jouent ainsi un rôle majeur dans le fonctionnement de l'intercommunalité. **(Section 1)**

Les élus communautaires qui s'investissent dans le jeu politique intercommunal avec ses enjeux internes poursuivent des fins qui leur sont propres. La mobilisation des ressources tirées de leur activité politique intercommunale pour leurs communes d'origine permet d'élargir leur assise politique locale et d'accéder à de nouvelles responsabilités externes dans d'autres structures de coopération intercommunale comme les syndicats de communes. Par conséquent, les bénéfices individuels et collectifs que les élus peuvent retirer du travail politique au sein d'un EPCI à fiscalité propre sont des éléments qui participent à la régulation de la gouvernance politique intercommunale. **(Section 2)**

### **Section 1 : Le rôle majeur du bureau communautaire dans le travail intercommunal**

Il existe un lieu subtil presque « invisible » de concentration de la prise de décision intercommunale. Il s'agit en l'occurrence du bureau communautaire qui agit en amont du processus décisionnel intercommunal. A travers des dispositifs informels de concertation, les élus communautaires dirigeants parviennent à institutionnaliser la règle informelle de la prise de décision à l'unanimité comme une situation stable et routinière. Par conséquent, elle devient une ressource politique relativement efficace pour faire converger des intérêts territoriaux et politiques fortement différents, voire conflictuels. L'échange politique informel entre ces acteurs dominants des EPCI à fiscalité propre structure la production des normes propres de la négociation explicite en vue d'aboutir à un consensus communautaire. Dans l'enceinte intercommunale, non seulement ils mobilisent les savoirs et les pratiques de négociation, hérités de leurs activités classiques de transaction entre institutions locales mais ils institutionnalisent aussi un travail intercommunal informel en amont qui contribue à produire de *l'entre soi* communautaire. **(A)**

La portée de la négociation entre exécutifs locaux, c'est-à-dire les maires qui siègent au bureau communautaire, se mesure dans les stratégies officieuses mises en place pour parvenir à des consensus. Si les réunions à huis clos des dirigeants intercommunaux permettent des concertations informelles entre eux, elles contribuent d'une certaine manière à dessaisir les élus de l'organe délibérant du véritable pouvoir décisionnel. Ces pratiques semblent rappeler d'anciennes habitudes de prise de décision au sein des institutions traditionnelles, mais elles institutionnalisent des lieux trans-partisans de prise de décisions car au sein du bureau communautaire, siègent des maires aux affinités politiques différentes et aux intérêts politiques divergents. Ces pratiques politiques révèlent la prédominance du président et des vice-présidents dans la prise de décision intercommunale. Ainsi, le travail intercommunal génère une domination exercée par l'exécutif intercommunal sur la conduite des affaires intercommunales. **(B)**

#### A. Des rencontres informelles aux réunions du bureau communautaire : une stratégie de conciliation des intérêts politiques

Les dirigeants intercommunaux, acteurs dominants du processus décisionnel intercommunal car ils accumulent des ressources importantes en tant que présidents et vice-présidents et aussi membres du bureau communautaire, mettent en place des cadres informels de rencontres, comme lieux de préparation en amont de la prise de décision. En effet, avant les premières réunions du bureau pour asseoir les modalités de l'échange politique qui détermineront le succès ou l'échec des négociations en interne, les dirigeants intercommunaux ont l'habitude de se retrouver ensemble pour déjeuner. Ces déjeuners font partie des stratégies de négociations sur les questions intercommunales et visent à créer des liens très étroits entre les dirigeants intercommunaux dont les intérêts politiques sont multiples et divergents.

Ces cadres informels de rencontres s'inscrivent dans une logique de préparation des réunions à venir. Ce sont aussi des lieux de sociabilité. Ils contribuent au processus d'intériorisation de l'institution intercommunale par les acteurs de l'intercommunalité, c'est-à-dire aux formes d'appropriation des normes, des rôles et des usages institutionnels. En outre, ils renforcent sans doute l'idée de l'*entre soi* dont parlent Fabien Desage et David Guéranger.<sup>508</sup> Mais il ne faut pas perdre de vue que les dirigeants intercommunaux sont aussi constamment dans une stratégie d'instrumentation du bureau via ces rencontres informelles comme les déjeuners. C'est aussi les lieux où peuvent se créer des accords de principe sur certaines politiques publiques intercommunales avant d'être formalisées au sein du bureau, lieu formel de prise de décision communautaire, et être validées ensuite par un vote de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Ces accords de principe n'ont bien entendu aucune valeur juridique mais ils constituent déjà une première ébauche du travail intercommunal des membres du bureau communautaire.

Chaque réunion du bureau communautaire est précédée d'un déjeuner qui peut avoir lieu dans une des commune-membres de l'EPCI. On peut même parler de « déjeuners-tournants ». Il nous semble très difficile de faire cas de ce que disent précisément le président et ses vice-présidents au cours de ces repas. Mais Gilbert Pibou, maire de Pégomas et vice-président de PAP admet l'utilité de ces rencontres informelles lors de ces déjeuners car « *elles permettent d'évoquer en toute sérénité des sujets susceptibles d'être des points de désaccords entre nous avant toute autre rencontre de l'agglomération* ». Il s'agit de créer un sentiment d'appartenance à un groupe. Une table bien garnie en « repas et en vins » facilite sans doute la conversation dans une ambiance de convivialité.

D'autres types de rencontres informelles qui ne sont pas des déjeuners avant les séances du bureau communautaire ont lieu également dans d'autres EPCI. A la CC de Terres de Siagne et à la CC des Monts d'Azur, le président et les membres du bureau se rencontrent aussi et à chaque fois dans une des communes-membres de l'EPCI pour la première et au siège de la communauté de communes pour la seconde (Saint-Auban). Lors de ces réunions informelles, c'est-à-dire, des réunions initiées par les membres du bureau et hors du cadre juridique du processus décisionnel intercommunal tel qu'énoncé par le Code général des collectivités générales (les décisions sont prises au sein du bureau communautaire et du conseil communautaire à la majorité absolue), « *toutes les questions qui concernent notre communauté de communes et qui nous préoccupent peuvent être abordées. Chacun peut*

<sup>508</sup> DESAGE Fabien et GUERANGER David, *op. cit.*

*s'exprimer librement car il faut se dire les choses clairement sans ambiguïté* ».<sup>509</sup> Cette stratégie informelle de travail politique intercommunal *via* les rencontres interpersonnelles offre donc l'avantage aux membres du bureau d'avoir une « liberté de ton » entre eux, de dégager des compromis ou des positions de principes susceptibles de faciliter l'accord par le jeu des compensations, et ce, dès l'étape des déclarations d'intention. De plus, l'accès sélectif au canal des pré-négociations permet d'éviter la focalisation des membres du bureau communautaire sur des revendications ou des exigences qui paraissent incompatibles avec les concessions susceptibles d'être accordées par l'établissement intercommunal.

Les rencontres informelles si elles visent à créer un certain «esprit communautaire»<sup>510</sup> entre dirigeants intercommunaux, peuvent être aussi appréhendées comme des cadres de jeu, des réducteurs d'incertitude permettant aux acteurs clés de la gouvernance des EPCI de développer des anticipations et de promouvoir leurs intérêts. La dimension instrumentale est au cœur de ces réunions informelles qui précèdent toutes les réunions formelles<sup>511</sup> du bureau communautaire. Si ces rencontres informelles permettent de limiter les conflits qui peuvent survenir au cours des réunions officielles, elles ne les empêchent pour autant. Elles font partie des étapes de négociations entre les dirigeants des EPCI mais ils ne prennent pas de décision au cours de celles-ci. Il s'agit de préparer la réunion officielle du bureau communautaire.

Contrairement aux réunions informelles qui sont plus restreintes, les séances officielles du bureau communautaire sont relativement ouvertes à quelques fonctionnaires de l'administration intercommunale. Mais cela n'enlève rien au caractère « opaque » de ces séances du bureau, même « officielles ». Ces dernières sont inaccessibles au public et ses séances ne sont pas publiques. Pourtant, c'est l'un des lieux où se prennent des décisions importantes de la structure intercommunale. N'y participent que le ou les techniciens en charge des sujets abordés par le bureau communautaire. En effet, le bureau communautaire convoque certains fonctionnaires de l'administration intercommunale, spécialisés dans tel ou tel projet communautaire, ainsi que certains adjoints des maires qui ont été désignés vice-présidents. En réalité, les réunions du bureau communautaire se tiennent à huis-clos. Cette deuxième étape du processus décisionnel intercommunal après les rencontres informelles s'inscrit dans la continuité du travail de concertation mené en amont par l'exécutif communautaire. Elle est marquée par une contribution des services de l'administration intercommunale en charge des différentes compétences qu'ils exercent.

En effet, lors des réunions du bureau, les fonctionnaires intercommunaux sont sollicités par l' élu communautaire (le président ou le vice-président) du bureau, porteur du projet de délibération, pour apporter des explications à ses pairs. Le directeur général des services de l'administration intercommunale et les chefs de services concernés par les sujets

---

<sup>509</sup> Extrait de l'entretien avec Maxime Coulet, maire de Saint-Cézaire et président de la CC de Terres de Siagne.

<sup>510</sup> Dans les entretiens exploratoires que nous avons réalisés, le mot « esprit communautaire » a été utilisé à maintes reprises par les élus communautaires, surtout par les présidents et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre. Par « esprit communautaire », ces élus font peut-être allusion à la « manière de penser, de se comporter » à laquelle doivent se conformer leurs pairs dans l'enceinte intercommunale. Cet « esprit communautaire » pourrait être qualifié comme l'une des caractéristiques de la coopération intercommunale ou de la collaboration entre élus. Ils devraient dans ce cas dépasser « l'esprit de clocher » qui est au cœur de la défense viscérale des intérêts communaux.

<sup>511</sup> Les réunions formelles des dirigeants intercommunaux, contrairement aux réunions informelles, sont celles qui sont instituées par la loi. Elles ont lieu au moins une fois tous les deux mois au siège de l'EPCI et précèdent les séances du conseil communautaire.



qui doivent faire l'objet de délibération, sont les seuls fonctionnaires habilités à prendre part aux réunions du bureau. Ces derniers restent soumis au contrôle politique et administratif du bureau communautaire. Ils ne décident rien, ils se contentent d'expliquer aux élus des points techniques de la politique à mettre en œuvre aux élus. C'est ce qui ressort de propos du directeur général des services de la CARF : « *Il faut être clair là-dessus. Les fonctionnaires ne sont pas présents aux réunions du bureau pour dire aux élus ce qu'il faut faire ou ne pas faire. Moi, mon rôle, c'est de coordonner les différents services qui doivent intervenir sur des questions qui demandent des éclaircissements ou des précisions* »<sup>512</sup>. En fait, le technicien est une ressource que l' élu communautaire mobilise lorsqu'il veut convaincre ses pairs du bien-fondé du projet dont il sera le rapporteur au sein du conseil communautaire. Les précisions ou les compléments d'informations apportés sur la question par le technicien en charge du dossier concerné permettent en quelque sorte de légitimer les demandes politiques. Sa maîtrise du sujet peut permettre à l' élu de peser sur les débats relatifs à un projet dont il est porteur. C'est ainsi que les techniciens légitiment les projets communautaires par leurs apports techniques et aident à éviter les blocages qui peuvent survenir pendant cette phase du travail intercommunal. Plus préoccupés par les questions techniques que politiques, sans doute à cause de leur parcours professionnel et de leur mode de recrutement,<sup>513</sup> les techniciens mobilisent leur expertise pour légitimer les demandes de maires :

*« Les élus décident à partir des propositions que nous faisons dans le cadre individuel et local en rencontrant le maire de la commune concernée. Soit le maire nous soumet son projet, soit il nous présente le porteur du projet. Nous pouvons aussi nous rendre dans sa commune pour juger du projet communal. C'est l'exemple en ce moment de la commune de La Roquette-sur-Siagne. Je vais voir le maire de cette commune pour un projet futur. Ensuite, nous élaborons une note de synthèse du projet et de la réponse qui a été apportée. Normalement, cette note de proposition du technicien est présentée au président et aux vice-présidents du bureau de PAP. Ces derniers débattent sur le projet que leur pair présente. Ensuite, à partir de la proposition du technicien que je suis, je présente le projet d'une entreprise qui veut s'installer sur notre territoire. Des questions en termes d'investissements, d'aménagement ou d'acquisition foncière sont posées au bureau. Une présentation budgétaire du projet est faite. C'est ainsi que le président et les vice-présidents munis de toutes ces informations décident d'agir ou demandent plus de détails sur le projet en question. Au mieux, le bureau peut demander au porteur du projet de venir argumenter son projet ».*<sup>514</sup>

Avec l'avènement de nouveaux modes d'actions qui paraissent s'exprimer à travers une logique de projet<sup>515</sup>, les travaux sur les politiques locales mettent en évidence que les élus locaux sont de plus en plus tenus d'affirmer leurs qualités de gestionnaire parallèlement à leur attachement au territoire et à leur identité politique.<sup>516</sup> Les équipes intercommunales, dans une logique d'expertise, comptent avant tout sur les professionnels de l'EPCI, sollicités pour

<sup>512</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec le directeur général des services de la CARF, juin 2007.

<sup>513</sup> Très souvent recrutés par voie de concours ou par voie contractuelle, directement par les EPCI, les fonctionnaires des structures intercommunales se sentent moins liés politiquement aux élus communautaires. Ils ne leur doivent pas leur carrière professionnelle comme c'est souvent le cas dans les communes où les fonctionnaires sont recrutés par le maire.

<sup>514</sup> Extrait de l'entretien avec Richard Rios, directeur du Pôle économique et touristique de Pôle Azur Provence, avril 2007.

<sup>515</sup> BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>516</sup> GARRAUD Philippe, « Discours des maires et construction locale du politique », *Mots*, 25, 1990.

élaborer et porter des projets qui participent à accréditer un certain dynamisme politique intercommunal. Il est vrai que la préoccupation de technicien n'est pas nouvelle dans les EPCI à fiscalité propre, mais elle y revêt dorénavant des formes et des usages politiques renouvelés. Elle contribue à redynamiser la figure de gestionnaire du président et du vice-président dans son travail intercommunal. Pour Stéphane Cadiou, « *l'exercice du pouvoir local met ainsi en question une représentation du métier politique fondée sur une compétence gestionnaire valant désormais comme présomption de légitimité politique* »<sup>517</sup>. Mais avec la montée en puissance de l'intercommunalité, l'exercice du pouvoir intercommunal implique, plus que jamais, une capacité de l' élu communautaire, le président ou le vice-président à monter et à défendre ses projets au sein du bureau communautaire où chaque maire est très souvent porteur du sien. Le bureau est un lieu où s'expriment les intérêts hétérogènes des maires, et la réunion avec l'intervention des techniciens doit permettre de les concilier.

De plus, le bureau entre dans une logique d'organisation générale des discussions en groupe de travail politique et technique, accentuant ainsi la répartition des tâches et des rôles avec des pouvoirs d'actions inégaux. En effet, les élus communautaires ne disposant pas des mêmes ressources pour prendre part à ces négociations, une partie d'entre eux se retrouvent exclus de véritables lieux de prise de décision comme le bureau. Par l'exemple, l'accès privilégié à l'information, par le biais de l'administration intercommunale, offre une ressource politique précieuse à l' élu communautaire, surtout membre du bureau. Dans le travail intercommunal, ce dernier a la capacité d'obtenir plus facilement des informations que le simple conseiller communautaire.<sup>518</sup> Les propos de ce conseiller communautaire sont d'ailleurs très explicites sur ce constat que nous faisons : « *Comment voulez-vous que nous débattions de certains sujets quand on n'a pas toutes les informations. Vous voyez, ce n'est pas évident de tout apprécier. Souvent, on a l'impression de ne rien savoir sur le fonctionnement de notre agglomération. Déjà, au niveau de nos mairies, on a des problèmes. Vous imaginez ici les choses paraissent encore plus compliquées. Ce que je crains, c'est qu'on éloigne de plus en plus le citoyen des lieux de prise de décision. Vous voyez ce que je veux dire* »<sup>519</sup>. Qu'elles soient formelles avec les réunions du bureau communautaires ou informelles dans le cadre de ces déjeuners fréquents des maires des communes-membres de l'EPCI à fiscalité propre, ces rencontres imposent des cercles sélectifs de discussions. Nous retrouvons ici une caractéristique essentielle de la délibération ou de la discussion collective où la maîtrise de l'information se présente comme un élément central dans la conduite d'une coordination. Fritz W. Scharpf montre ainsi comment l'existence de cercles de discussion, plus ou moins ouverts avec une information plus ou moins complète sur les concessions

<sup>517</sup> CADIOU Stéphane, « La politique locale : une affaire de techniciens ? », in Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou et Christine Pina (dir.), *L' élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p. 212.

<sup>518</sup> Par « simple conseiller communautaire », nous entendons désigner le conseiller communautaire qui contrairement au président et aux vice-présidents des EPCI ne détient aucune délégation intercommunale.

<sup>519</sup> Au cours de nos recherches, j'ai échangé avec des conseillers communautaires, en dehors de ceux que j'ai rencontrés dans le cadre des entretiens exploratoires. Ces propos ont été livrés par un conseiller communautaire après une séance du conseil communautaire de PAP. Ce dernier a souhaité garder l'anonymat. J'ai remarqué que lors des séances du conseil communautaire ou des séances plénières, rares sont les conseillers communautaires qui prenaient la parole sur tel ou tel sujet. N'intervenaient que les rapporteurs des délibérations, c'est-à-dire, le président ou les vice-présidents.

envisagées, permet de faciliter la conclusion des accords, en limitant la multiplication des conditions préalables pour obtenir un consentement.<sup>520</sup>

En fait, la formulation des revendications et la défense des intérêts locaux *via* le crédit apporté par les techniciens révèlent une distribution des rôles entre les conseillers communautaires. Cette distribution des rôles repose sur une maîtrise inégale de l'information stratégique et des capacités d'actions différenciées, donnant l'impression à d'autres élus communautaires d'être exclus du processus de prise de décision. Ainsi, le travail intercommunal lors de ces rencontres informelles ou en bureau semble contribuer à dessaisir de tout pouvoir de prise de décision une partie des conseillers élus communautaires et à renforcer l'emprise de l'exécutif intercommunal sur les autres instances de l'EPCI. Le travail intercommunal institutionnalise de nouveaux rôles assignés au président et à ses vice-présidents qui exercent en réalité une emprise sur le conseil communautaire.

#### **B. L'emprise des dirigeants intercommunaux sur le conseil communautaire par l'endossement de nouveaux rôles**

Le conseil communautaire est l'un des organes politiques des établissements publics de coopération intercommunale. Cet organe délibérant est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues par les conseils municipaux. Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de la compétence de l'EPCI en application du principe de spécialité, c'est-à-dire qu'il ne peut intervenir que dans les compétences qui lui ont été attribuées. En effet, les délégués communautaires exercent une partie des attributions de l'EPCI qui leur sont expressément réservées par l'article L. 5211-10 du CGCT. Les conseillers communautaires au sein de l'organe délibérant de l'EPCI partagent avec le président et les vice-présidents du bureau communautaire, le pouvoir décisionnel intercommunal.

Dans la pratique, l'organe délibérant de l'EPCI n'est pas sur un pied d'égalité avec le bureau communautaire, contrairement à la procédure décisionnelle qui a cours à l'intérieur de l'Union Européenne. Par exemple, au sein de cette dernière, le Parlement européen partage avec le Conseil de l'Union Européenne, officieusement appelé Conseil des ministres, le pouvoir législatif. Il existe une procédure de codécision introduite par le traité de Maastricht. En cas d'accord entre le Parlement et le Conseil des ministres, l'acte est adopté dès la fin de la première lecture. En cas de désaccord, seule une conciliation réussie permet l'adoption de l'acte. Le Parlement européen exerce le contrôle démocratique sur la commission européenne dans les domaines de la nomination, de l'examen des rapports, à travers les commissions d'enquête ou la motion de censure. Or dans les EPCI à fiscalité propre, de tels rapports en termes de gouvernance politique n'existent pas entre les deux instances, le bureau et le conseil communautaire. Ce dernier est tributaire des prises de positions du bureau communautaire sur les questions intercommunales. Il existerait une forme de soumission de l'organe délibérant au président et aux vice-présidents alors qu'en théorie ce sont les conseillers communautaires qui doivent délibérer au sein du conseil communautaire. En fait, dans la pratique les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre n'ont pas le dernier mot dans la prise de décision.

---

<sup>520</sup> SCHARPF Fritz W. « Coordination in Hierarchies and Networks », in Scharpf Fritz W., (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approachs To The Study of Governance Institutions*, Westview Press, 1993, pp. 133-135.

Les élus organisent la fréquence des réunions comme ils l'entendent. Néanmoins, l'organe délibérant de l'EPCI doit se réunir au moins une fois par trimestre. L'absence régulière de réunions de l'organe délibérant ou du bureau communautaire peut créer des conflits entre élus dominants, c'est-à-dire, entre le président et les vice-présidents. Pour preuve, le manque de concertation entre le président de la CARF et ses pairs sous la mandature intercommunale précédente, de 2002 à 2008, semble avoir pesé dans son remplacement par un nouveau président, en la personne de Patrick Césari, maire de Roquebrune-Cap-Martin. La réunion a lieu, sur convocation du président, soit au siège de l'EPCI, soit dans un lieu choisi, non pas par le conseil communautaire, mais par les maires membres du bureau communautaire. C'est ainsi que certaines structures intercommunales, telle que la communauté de communes de Terres de Siagne, organisent à tour de rôle dans chaque commune-membre, une réunion du conseil communautaire. Les élus cherchent à travers cette « tournée communale » des réunions de l'organe délibérant, à donner une certaine représentation intercommunale, non pas à l'EPCI, mais à leur nouvelle fonction de délégué communautaire.

Les séances du conseil communautaire sont publiques mais le public<sup>521</sup> ne paraît guère intéressé par les réunions du conseil communautaire à la différence de celles des conseils municipaux. Soulignons toutefois que le public qui assiste à ces derniers, reste souvent réduit, limité la plupart du temps aux personnes âgées<sup>522</sup>. L'assiduité des conseillers communautaires titulaires, est généralement satisfaisante, même s'ils sont nombreux à se plaindre de ne pas pouvoir assister à toutes les réunions organisées par l'administration intercommunale dans le cadre du travail communautaire. Passées les deux premières années de mandat intercommunal, l'enthousiasme de l' élu communautaire semble s'estomper, surtout lorsque certains conseillers communautaires ne sont pas rémunérés contrairement à d'autres. Les absences commencent à se faire sentir. Ces absences tiennent le plus souvent aux effets de cumul de mandats électifs locaux ou à la « multipositionnalité » de nombreux élus communautaires. Adjoints au maire, conseillers généraux ou régionaux, représentants de la commune dans de nombreux autres syndicats intercommunaux, autant d'éléments qui leur ont valu l'accession au poste de délégué intercommunal, comme nous l'avons montré plus haut, mais qui viennent compliquer leur participation au travail communautaire. Si les absences sont fréquentes elles sont néanmoins comblées par les élus communautaires suppléants dans les EPCI qui ont fait le choix de désigner des suppléants parmi les conseillers municipaux.

Il est caractéristique de noter qu'il y a rarement à l'intérieur d'un conseil communautaire, par l'effet du mode de scrutin, des groupes politiques comme dans les conseils municipaux en lutte les uns contre les autres, à part dans les conseils communautaires des communautés urbaines où siège l'opposition municipale. Au-delà de leur appartenance politique, quand le conseil communautaire se retrouve être monochrome, les élus communautaires, surtout les maires vice-présidents de même couleur politique, entretiennent entre eux des relations interpersonnelles. Des conseillers municipaux de l'opposition

<sup>521</sup> Durant cette recherche, nous avons observé la fréquentation des séances du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence par le public. Il apparaît que le public ne se déplace pas du tout pour assister à ces réunions. De 2007 à 2011, pendant toute la période de notre recherche, siégeant au conseil communautaire en tant que suppléant, j'ai pu constater qu'aucune personne n'avait assisté une seule fois aux réunions du conseil communautaire.

<sup>522</sup> Cette remarque se base sur l'observation des personnes présentes lors des séances du conseil municipal. Mes trois années de conseiller municipal depuis l'élection municipale de 2008 jusqu'en 2011 confortent ce constat.

municipale, devenus des conseillers communautaires grâce d'ailleurs à l'ouverture politique du maire à l'opposition municipale pour siéger dans l'organe délibérant de l'EPCI transposent en son sein des prises de positions partisans. Mais ces dernières n'empêchent pas le vote des délibérations par le conseil communautaire. Dans les conseils communautaires des EPCI étudiés, les oppositions municipales sont presque inexistantes. Cette configuration politique du conseil communautaire avec exclusivement des majorités municipales dans certains EPCI rend les débats intercommunaux moins partisans. Si bien que certains élus communautaires ont l'impression que le conseil communautaire ressemble à une « une chambre d'enregistrement » :

*« Les élus n'ont pas encore bien compris comment il faut travailler ensemble. En ce qui concerne notre intercommunalité, je suis tout à fait en désaccord avec mes collègues maires du bureau de Pôle Aur Provence dans le fonctionnement des instances décisionnelles. Notre conseil communautaire devient une véritable chambre d'enregistrement où personne n'a droit à la parole. Il y a des raisons multiples à cette situation. D'abord, on n'a pas la possibilité d'assister à toutes les commissions de la Communauté d'agglomération parce qu'il faut énormément de temps. Ne pouvant donc pas assister à toutes les commissions, les conseillers communautaires reçoivent chez eux la note de synthèse du prochain conseil communautaire avec les délibérations à débattre. Voici le paradoxe de cette démarche : avec qui vont-ils débattre de ces délibérations ? Le jour du conseil communautaire, on leur dit que la délibération a été formatée en commission et validée par le bureau communautaire. Les conseillers communautaires n'ont plus qu'à s'exécuter en votant la délibération, puisque s'ils ne la votent pas, ils vont dans ce cas, contre leurs maires, qui, eux étaient au bureau communautaire pour valider les décisions. Ils vont contre la commune émettrice ou réceptrice du projet. C'est là où le bât blesse ».*<sup>523</sup>

La présentation faite par ce vice-président du processus décisionnel révèle le déséquilibre de pouvoir entre les différentes instances qui participent au travail politique intercommunal. Le conseil communautaire qui pourtant représente les communes-membres de l'EPCI semble se présenter comme une « chambre d'enregistrement » des décisions du bureau communautaire déjà « formatées » par les commissions sans que les conseillers communautaires puissent véritablement débattre des sujets qui relèvent de sa compétence. Ainsi, l'organisation et le fonctionnement de l'EPCI contribue à mettre en place un nouvel espace de consolidation de pouvoir politique local.

La multiplicité de lieux de la négociation accentue la division du travail politique intercommunal entre les élus communautaires. Elle aboutit à une segmentation des tâches, des responsabilités, mettant ainsi en évidence une redistribution inégale du pouvoir et des ressources que l'intercommunalité confère à une partie d'élus communautaires, principalement le président et les vice-présidents. En fait, comme nous l'avons montré précédemment, si les dirigeants intercommunaux influent sur la sélection de leurs fidèles « collaborateurs », c'est-à-dire, les conseillers communautaires détenant par ailleurs un certain nombre de ressources, ils disposent aussi de ressources pour décomposer le processus décisionnel intercommunal pour en maîtriser le contrôle. Dans cette optique, Donald

---

<sup>523</sup> Extrait de l'entretien avec Gilbert Pibou, maire de Pégomas, vice-président de Pôle Azur Provence, avril 2007.

Chishom<sup>524</sup> pense que la décomposition des problèmes en plusieurs sous-groupes dans les procédures de coordination d'acteurs ou de médiation d'intérêts renvoie de façon plus large à une segmentation des enjeux pour réduire les sources de blocage.

D'une certaine façon, c'est de cela qu'il s'agit dans le travail politique intercommunal, car les dirigeants intercommunaux, en l'occurrence les membres du bureau communautaire, sont dans une situation de médiation entre les intérêts de leurs administrés, électeurs potentiels et ceux de l'espace intercommunal. Thomas C. Schelling parle de « *découpage des négociations* »<sup>525</sup> en phases successives dont l'enjeu est de permettre à l'entente réciproque de se consolider. Ils ont en commun de considérer qu'un accord ne sert pas simplement à échanger des ressources mais qu'il peut servir aussi à réguler la conduite des protagonistes de l'échange politique. Toutes ces logiques et contraintes ont dès lors pour effet de redéfinir les rôles du président et des vice-présidents au sein l'enceinte intercommunale. L'attitude adoptée par le chef de l'exécutif intercommunal au conseil communautaire tranche avec celle qu'adopte le maire lors des débats au conseil municipal.

En effet, lors des séances du conseil communautaire, c'est le président de l'EPCI qui dirige les débats. Le discours qu'il mobilise pour présenter une délibération au conseil communautaire diffère de celui utilisé au conseil municipal. Lorsque les délibérations en séance du conseil communautaire portent sur des sujets qui ont été travaillés dans les différentes commissions intercommunales (finances, aménagement du territoire, déplacement et transport, habitat et politique de la ville, tourisme, culture et sport, développement économique, environnement, collecte et traitement des déchets...), les présidents utilisent régulièrement les expressions suivantes : « *la commission a donné son avis favorable* », « *la commission a fait un bon travail* », « *nos collègues de la commission ont beaucoup travaillé sur la question* ». <sup>526</sup>

L'usage récurrent de ces expressions par les chefs des exécutifs intercommunaux lors des séances du conseil communautaire vise deux objectifs. D'une part, elles donnent une certaine légitimité aux décisions communautaires. D'autre part, tout en donnant de la consistance aux délibérations soumises aux élus communautaires, elles permettent d'éviter tout débat politique susceptible de les remettre en cause. En usant de ces expressions routinières, le président ou les présidents cherchent à inscrire les décisions intercommunales dans une démarche collective. Les élus communautaires sont appelés à agir dans une forme de solidarité vis-à-vis d'autres membres des commissions intercommunales de travail. Il s'agit donc de donner du poids à la délibération et neutraliser toute prise de position contraire du conseil communautaire. Mais le recours à ces expressions pour mettre en avant telle ou telle commission qui a travaillé sur la délibération n'est rien d'autre qu'une stratégie de l'exécutif intercommunal pour occulter l'emprise du bureau communautaire sur le processus décisionnel communautaire. Tout se passe comme si s'opposer à une délibération revenait à s'opposer à

---

<sup>524</sup> CHICHLON Donald, « Coordination Without Hierarchy, Informal structures », *Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press, 1989, 312 p.

<sup>525</sup> SCHELLING Thomas C., *Stratégies du conflit*, Paris, PUF, 1986, p. 68.

<sup>526</sup> Parallèlement à l'observation faite au conseil communautaire de Pôle Azur Provence au cours de ma recherche, d'abord en stage en 2007 et ensuite comme conseiller communautaire suppléant après les élections municipales de 2008, j'ai consulté les comptes rendus des autres conseils communautaires d'autres EPCI à fiscalité propre comme la CARF, la CASA, deux communautés de communes ( CC des Monts d'Azur et CC de Terres de Siagne).

ses pairs qui siègent dans les différentes commissions de travail intercommunal. C'est ainsi que l'on assiste aux votes à la quasi-unanimité des délibérations au conseil communautaire qui constitue l'une des particularités du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. Cette quasi-unanimité est le reflet de l'exercice du pouvoir intercommunal. En se répartissant les postes de vice-présidents les maires occupent du même coup la présidence des commissions intercommunales. Ce sont les mêmes vice-présidents du bureau communautaire qui dirigent le travail intercommunal dans les différentes commissions. On comprend sans doute cette forme de solidarité qui se manifeste dans les séances du conseil communautaire quand il est question de voter une délibération. Mais dans les conseils municipaux, la configuration est toute autre.

En effet, dans les communes, sont mises en place des commissions municipales qui sont des groupes de travail constitués de conseillers municipaux de la majorité politique municipale et d'opposition. Le maire est le président de droit des commissions municipales. Ce qui n'est pas le cas des commissions des EPCI à fiscalité propre. En outre, si le nombre des commissions municipales dépend de la taille de la commune, celles des EPCI à fiscalité propre sont cependant créées en fonction des compétences exercées. Comme les commissions municipales, les commissions des EPCI se réunissent pour étudier les dossiers avant leur présentation au conseil communautaire. Les commissions municipales et intercommunales sont privées de tout pouvoir décisionnel. Les avis rendus par les membres des commissions municipales n'ont aucune incidence sur les votes lors des séances du conseil municipal, contrairement à ceux des commissions intercommunales. Autrement dit, compte tenu du fait que ce sont les vice-présidents qui assument la présidence des commissions des EPCI, ils peuvent peser sur la prise de décision finale soit au bureau communautaire soit au conseil communautaire.

Ainsi, lorsque les vice-présidents présentent une délibération qui a fait l'objet d'une préparation en amont dans les commissions qu'ils président, ils invoquent « *l'exemplarité du travail effectué en commission* »<sup>527</sup> ou ils mettent en évidence « *l'esprit collectif qui a prévalu tout au long du travail réalisé par les membres de la commission nous a permis d'aboutir à ce résultat* ». <sup>528</sup> Même si les commissions des EPCI n'ont pas un pouvoir de prise de décision, elles peuvent néanmoins influencer sur la décision finale. Tel n'est pas le cas dans les conseils municipaux ou dans d'autres assemblées délibérantes locales tels que le conseil général et le conseil régional. En effet, lors des séances du conseil municipal, le maire n'invoque jamais un avis, fut-il positif, d'une commission municipale pour justifier le vote du conseil municipal. Pourtant ces commissions municipales qui se réunissent en amont du conseil municipal peuvent aussi formuler des avis ou faire des propositions sur telle ou telle question d'une future délibération qui sera soumise au vote des conseillers municipaux. Mais le maire et ses adjoints qui présentent les délibérations au conseil municipal conseillers municipaux n'en font jamais cas. Si au conseil municipal, le maire bénéficiant de l'appui de sa majorité a le dernier mot lors du vote de la délibération, au conseil communautaire, le maire-président ou le maire/vice-président doit composer avec ses pairs. Il faut avoir l'adhésion à la délibération des autres membres du bureau communautaire.

---

<sup>527</sup> Extrait des propos de Jacques Varrone, maire d'Auribeau-sur-Siagne, vice-président et président de la commission environnement de PAP, conseil communautaire, mars 2009.

<sup>528</sup> Extrait du compte rendu du conseil communautaire de la CASA du 23 avril 2008. Le président de la commission économique de cet EPCI fait prévaloir un certain esprit du travail collectif réalisé en appui de la délibération dont il est le rapporteur.

Les différences dans la conduite des débats dans les deux assemblées se voient même à travers les manières de s'exprimer du maire, du président et des vice-présidents des EPCI à fiscalité propre. La manière dont s'exprime le président d'un EPCI en séance communautaire est différente de celle d'un maire en séance du conseil municipal. Le maire, après la présentation d'une délibération par l'un de ses adjoints, la soumet à l'approbation des conseillers municipaux, il demande à ces derniers :

« *Qui vote contre ?* »,

« *Qui s'abstient ?* »,

« *Qui est pour ?* »<sup>529</sup>.

Si certains élus de l'opposition municipale s'abstiennent sur certaines délibérations, d'autres votent contre. Cette pluralité de votes traduit l'absence de consensus politique car les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. En revanche, compte tenu des rapports spécifiques internes au sein des structures intercommunales, c'est une pluralité d'expressions délibérément utilisée par les présidents et les vice-présidents<sup>530</sup> pendant les séances du conseil communautaire :

« *Y-a-t-il des objections à formuler ?* ».

« *Avez-vous des observations à formuler sur cette délibération ?* ».

« *Je remercie le vice-président de la présentation de cette délibération* ».

Ces différentes demandes formulées avec beaucoup de précaution par les maires-présidents et les maires/vice-présidents sous-tendent que la délibération soumise à l'approbation des élus communautaires doit faire l'économie d'une quelconque posture politique. Ils évitent d'employer les mêmes mots, précédemment mentionnés, qu'ils utilisent pendant les séances du conseil municipal. Les élus communautaires d'une commune-membre interviennent pour demander des précisions sur la délibération sur un ton apaisé alors que dans les instances délibératives municipales les élus, surtout de l'opposition, adoptent des postures politiques. Le quasi silence des conseillers communautaires dans l'enceinte intercommunale amène même certains d'entre eux, surtout les maires/vice-présidents à formuler des propositions sur le processus décisionnel intercommunal :

« *Personnellement, je pense qu'il faut modifier le processus décisionnel au niveau de notre communauté d'agglomération. J'en ai parlé à plusieurs reprises au conseil communautaire. Il faut qu'on arrive à modifier la présentation des délibérations. D'abord, toutes les demandes de projets faites par les communes doivent nécessiter une réunion par mois afin de dégager les projets à suivre ou à ne pas suivre, de dégager des priorités de ces projets, de dégager l'intérêt communautaire de ces projets. Ensuite, il faut les discuter en conseil communautaire. Les projets retenus par ce dernier seraient envoyés dans les commissions pour les formater, les chiffrer, pour les mettre en forme. Enfin, ces projets retournent au bureau pour être validés, puis*

<sup>529</sup> Ce sont des extraits des comptes rendus des séances des conseils municipaux : Grasse, Pégomas, Auribeau-sur-Siagne, Mouans-Sartoux, La Roquette-sur-Siagne (PAP), Antibes, Valbonne, Biot, Opio (CASA), Peymeinade, Saint-Vallier, Spéracèdes (CC des monts d'Azur)...

<sup>530</sup> Extrait des comptes rendus des interventions des présidents et des vice-présidents lors des séances des conseils communautaires de PAP, CASA, CARF, CC Monts d'Azur, CC des Terres de Siagne.



*votés au conseil communautaire suivant. Ce serait une démarche plus démocratique que de présenter au conseil communautaire des projets déjà ficelés. Le conseiller communautaire pour éviter d'être contre la commune et contre le délégué communautaire qui a présenté le projet s'abstient de discuter et le projet est voté à l'unanimité. Chacun sait que, quand tout le monde est toujours d'accord, c'est douteux ! »*<sup>531</sup>

Ces propos révèlent que tous les dirigeants intercommunaux ne partagent pas totalement la manière dont se déroulent les débats dans l'enceinte intercommunale. Ils viennent confirmer les sentiments de marginalisation qu'éprouverait une partie des conseillers communautaires dans les EPCI à fiscalité propre. Gilbert Pibou, vice-président de PAP semble remettre en cause le processus décisionnel intercommunal. Nous pouvons donner quelques exemples de ces types de propos qui en disent long sur l'état d'esprit des élus communautaires dans les EPCI : « nous devons faire avec »<sup>532</sup> ou encore « moi, j'ai souvent l'impression d'être ici pour pas grand-chose »<sup>533</sup>, entendons par-là, que les élus communautaires doivent accepter de se plier aux règles du jeu intercommunal. Mais ces aveux révèlent une forme de résignation de certains élus communautaires. Si ces propos laissent supposer une mise à l'écart du conseil communautaire dans la prise de décision, ils traduisent une certaine frustration des conseillers communautaires. La relégation au second plan du conseil communautaire institue de fait une prédominance du bureau communautaire dans le processus décisionnel intercommunal. Si ces nouveaux rôles joués par les élus communautaires dominants, les maires-présidents et les maires-vice-présidents des EPCI, dans l'enceinte intercommunale leur procurent une domination sur le jeu politique intercommunal, d'autres mécanismes contribuent aussi à consolider le pouvoir mayoral.

---

<sup>531</sup> Extrait de l'entretien avec Gilbert Pibou, maire de Pégomas, vice-président de Pôle Azur Provence, avril 2007.

<sup>532</sup> Propos d'un élu communautaire de la CASA rencontré lors d'une réunion publique, 26 novembre 2007.

<sup>533</sup> Propos d'un élu communautaire de la CC des Monts d'Azur lors d'une réunion publique, 25 avril 2008.

## **Section 2 : Le renforcement du pouvoir des maires et les rétributions inégales de l'intercommunalité**

Du fait de leur spécialisation, certains élus communautaires font autorité dans le travail politique intercommunal et certains se trouvent en revanche, dépossédés de la possibilité d'une intervention au niveau d'autres sphères décisionnelles de l'intercommunalité. Par le jeu des rétributions matérielles que procurent le travail politique intercommunal, les élus des EPCI à fiscalité propre sont dans une situation de subordination politique vis-à-vis d'un autre groupe d'élus communautaires, notamment le président et les vice-présidents. Ce sont eux qui décident de la redistribution des ressources financières liées à la détention d'un mandat de délégué communautaire. Ces échanges politiques menés au sein du bureau renforcent du coup son poids politique au sein des EPCI. **(A)**

Compte tenu des investissements importants dont l'espace intercommunal fait l'objet de la part des conseillers communautaires, on peut certainement s'attendre à ce qu'ils soient « récompensés » en retour. Le développement des EPCI à fiscalité propre procure en principe aux élus qui s'y investissent et dont on a pu mesurer les capacités différenciées à y agir, différentes formes de rétributions. Mais tous les délégués communautaires, même étant sélectionnés sur un certain nombre de critères pour faire partie de l'organe délibérant de l'EPCI ne bénéficient pas pour autant des mêmes avantages que leurs pairs. Si certains retirent de leur travail politique intercommunal des rétributions matérielles, d'autres se contentent de gratifications symboliques. Cette inégalité d'attribution des ressources de l'intercommunalité renforce l'aspect professionnel de l'investissement dans l'espace intercommunal et favorise l'émergence du « métier politique » intercommunal. **(B)**

#### A. Les mécanismes d'intéressement des conseillers communautaires

Lorsque l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation. Aux termes de l'article L. 5211-2 du CGCT, toute délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale comme celle du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée. En outre, il appartient aux organes délibérants des groupements de communes de délibérer sur le montant des indemnités de leurs membres. Mais dans les faits, la pratique en la matière révèle encore le poids des maires/présidents et des maires/vice-présidents du bureau communautaire. L'observation de l'ensemble des délibérations prises dans les conseils communautaires met en évidence l'absence de tableaux récapitulatifs de l'ensemble des indemnités allouées aux délégués communautaires, qui sont pourtant une obligation. Or l'absence de ces tableaux est susceptible d'entacher d'irrégularité la délibération du conseil communautaire. Les conseillers communautaires s'accommodent de ces pratiques politiques car chacun semble y trouver son compte.

En effet, les élus locaux évitent de communiquer sur leurs indemnités de fonction car l'histoire de la charge électorale municipale a longtemps été assimilée à une forme de bénévolat<sup>534</sup>. Aux yeux des citoyens, être un élu municipal implique un engagement au service de la collectivité, une sorte de « don de soi » pour le bien de la communauté. A travers cette apparente opacité qui entoure les rétributions matérielles liées à l'exercice des mandats locaux, il s'agit pour les élus, surtout les mieux dotés en ressources (maires-présidents, maires-vice-présidents, adjoints au maire et conseillers communautaires) de continuer à entretenir auprès des citoyens cette illusion du bénévolat. On peut citer juste à titre d'illustration une enquête réalisée en 2008 qui met en évidence le refus d'un grand nombre d'élus locaux de faire connaître leur patrimoine et leur revenu : « *lors des élections municipales de 2001 alors que deux tiers avaient accepté à l'époque d'évoquer ces chiffres, seulement 33% l'ont fait pour cette édition* »<sup>535</sup>. Autrement dit, les élus locaux dans leur grande majorité, seraient réticents à faire preuve d'une certaine transparence. Cette pratique n'est sans doute pas sans conséquence sur les assemblées locales où les élus décident entre eux des rétributions financières, loin des regards des citoyens. Cela expliquerait peut-être l'absence des tableaux annexés à la délibération et récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée intercommunalité. L'intercommunalité vient ainsi renforcer cette opacité qui entoure la redistribution des ressources.

Si l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre vote les indemnités de fonction des présidents et des vice-présidents en réalité, dans la pratique, c'est le bureau communautaire qui fixe les modalités de rétributions financières à l'ensemble des délégués communautaires. Si l'allocation des ressources financières liées à la détention d'un mandat intercommunal vise à permettre aux conseillers communautaires de « couvrir les frais qu'ils encourent dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>536</sup>, elle participe aussi à renforcer la dimension

<sup>534</sup> KOEBEL Miche, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Broissieux, Editions du Croquant, 2005, 125 p.

<sup>535</sup> Enquête de Philippe Houdart, François Malys, Jérôme Vincent, Catherine Lagrange et Thierry Noir, « Ce que possèdent vos élus », *Le Point*, 2008.

<sup>536</sup> Code général des collectivités territoriales.

professionnalisée de leur activité politique intercommunale. La dimension financière participe aussi de l'institutionnalisation des EPCI à fiscalité propre.

Les conseillers communautaires des établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas logés à la même enseigne en termes de traitement financier. L'intercommunalité reproduit l'inégal traitement financier des conseillers municipaux dont sont issus les délégués communautaires, en l'amplifiant. Ce sont les maires et ses adjoints, majoritairement détenteurs des mandats de délégués intercommunaux comme nous l'avons déjà démontré, qui accèdent à ces ressources financières. Si le renforcement de la limitation du cumul des fonctions électives locales ne concerne pas les conseillers communautaires, le cumul des fonctions municipales et intercommunales offre en revanche un cumul de rémunérations matérielles. En fait, en favorisant le cumul de ces deux fonctions, l'intercommunalité accentue du même coup les inégalités de rétributions financières.

**Tableau n°37 : Montant des indemnités maximales de fonctions brutes mensuelles des maires et adjoints depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008**

	Maires	Adjoints
Population municipale	Indemnité brute (montant en euros)	Indemnité brute (montant en euros)
< 500	637,92	247,66
500 à 999	1 163,27	309,58
1000 à 3 499	1 613,57	619,16
3 500 à 9 999	2 063,87	825,55
10 000 à 19 999	2 439,11	1 031,93
20 000 à 49 999	3 377,24	1 238,32
50 000 à 99 999	4 127,73	1 651,09
100 000 à 200 000	5 441,10	2 720,55
>200 000	5 441,10	2 720,55

Article L. 2123-23 du Code général des collectivités territoriales.

Dans les petites communes, les conseillers municipaux s'ils sont en charge d'une délégation, peuvent sur l'enveloppe budgétaire « maire et adjoints », bénéficier d'une indemnité de fonction. Ainsi la pratique dans certaines municipalités rurales, est d'inciter les élus à prendre des responsabilités autres que celles de leur participation aux votes. D'ailleurs il est fréquent de voir des maires des petites communes se plaindre de leur situation comme l'attestent les propos de ce maire : « *Etre maire même d'une petite commune, c'est un travail à plein temps. Les gens ne se rendent pas compte de la charge de travail qui pèse sur les maires de petites communes. Moi, je pense qu'on fait du bénévolat avec ce qu'on aime* »<sup>537</sup>.

<sup>537</sup> Extrait des propos du maire d'Escagnolles, vice-président de la CC des Monts d'Azur, novembre 2008.

Ces propos confirment le critère du « temps disponible » pour ceux voulant exercer la fonction de délégué intercommunal en plus du mandat de conseiller municipal. Mais le cumul de ces deux fonctions ne donne pas les mêmes avantages matériels car les communes et les EPCI n'ont pas la même taille. Ainsi l'inégalité de rétributions financières s'accroît avec la mise en place des EPCI à fiscalité propre. Les maires et les adjoints désignés délégués communautaires cumulent les indemnités des deux fonctions. Ce cumul d'indemnités « commune/EPCI à fiscalité propre » leur procure un ensemble de ressources qui contribue à renforcer leur capital politique local.

**Tableau n°38 : Montant des indemnités maximales de fonctions brutes mensuelles des présidents et des vice-présidents des communautés urbaines et des communautés d'agglomération depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008**

	Président	Vice-président
Population totale	Indemnité brute (montant en euros)	Indemnité brute (montant en euros)
20 000 à 49 999	3 377,24	1 238,32
50 000 à 99 999	4 127,73	1 651,09
100 000 à 199 999	5 441,10	2 476,64
>200 000	5 441,10	2 720,55

Article L. 5211-12, L. 5215-16, L. 5216-4, R. 5215-2-1 et R. 5216-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Les délégués des communes au conseil des communautés d'agglomération et des communautés urbaines :

- De 100 000 à 399 999 habitants : 225,15 euros (6% de l'indice 1015)
- De 400 000 habitants au moins : 1 050,70 euros (28% de l'indice 1015)

Les rétributions financières aux membres des EPCI revêtent aussi un enjeu politique. En effet, l'octroi d'une indemnité de fonction à un maire devenu vice-président est un moyen de le faire adhérer à la structure intercommunale, voire un moyen pour le maire de la ville-centre et président de l'EPCI de soumettre le maire « rétif » à l'intercommunalité. A titre d'exemples, Jean Thaon et Bernard Cortes, respectivement maires de deux communes rurales de Lantosque (1 262 habitants) et d'Utelle (685 habitants) ont été longtemps réticents à adhérer à une structure intercommunale. Mais avec la transformation de la CUNCA en communauté urbaine en 2008, ils perçoivent l'intérêt financier à faire partie d'une grande structure intercommunale. Les deux communes adhèrent le 1<sup>er</sup> janvier 2010 à la nouvelle structure intercommunale. Devenant vice-présidents (Jean Thaon - 29<sup>ème</sup> vice-président, Bernard Cortes - 30<sup>ème</sup> vice-président de la communauté urbaine), ils cumulent ainsi les indemnités de maire et de vice-président. Tout se passe comme si l'attrait des finances pouvait venir à bout même de la résistance des maires : *« Au début, ils ne voulaient pas de l'intercommunalité, mais maintenant, ils s'y sentent bien. Ils se rendent compte qu'ils ont quand même des retombées non négligeables »*<sup>538</sup>. Comme le fait remarquer Sébastien Vignon, *« Pour certains maires ruraux, le renforcement de la coopération intercommunale*

<sup>538</sup> Propos de Rudy Salles, adjoint au maire de Nice, député et vice-président de la CUNCA, mai 2010.

ouvre la voie de la professionnalisation politique »<sup>539</sup>. Tous les maires ruraux ne sont peut-être pas dans cette logique de professionnalisation politique ou du moins essaient de l'occulter pour ne pas apparaître aux yeux de leurs électeurs comme des élus professionnels. C'est le cas de Monique Giraud-Lazzari, maire élue en 2008, comme nous l'avons mis en évidence précédemment, qui a fait campagne pour la sortie de sa commune (Coaraze - 729 habitants) de la CUNCA. Cette dernière, pour marquer son opposition, renonce au poste de vice-présidence de la CUNCA proposé par le maire de Nice et ainsi aux indemnités de fonction qui vont avec.

Mais du côté est et ouest du département, la tendance à accroître les indemnités financières n'est pas absente des projets de fusion (CARF et CUNCA) ou d'élargissement (PAP et CC des Monts d'Azur et CC des Terres de Siagne) des EPCI existants. En effet, si les maires/vice-présidents de la CARF perçoivent l'enjeu financier de fusionner avec une nouvelle structure intercommunale plus grande<sup>540</sup> (la CUNCA créée en 2008 en remplacement de la CANCA née en 2002), ceux de Pôle Azur Provence multiplient les tentatives d'élargir leur communauté d'agglomération vers les communes de l'arrière-pays grassois. Un EPCI à fiscalité propre plus important en termes de population implique aussi une augmentation des indemnités de fonction de président et de vice-président.

**Tableau n°39 : Montant des indemnités de fonctions brutes mensuelles des présidents et vice-présidents des communautés de communes depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008**

	Président	Vice-président
Nombre d'habitants	Indemnité brute (montant en euros)	Indemnité brute (montant en euros)
< 500	478,44	185,75
500 à 999	872,45	232,28
1000 à 3 499	1 210,18	464,18
3 500 à 9 999	1 547,90	619,16
10 000 à 19 999	1 829,34	774,14
20 000 à 49 999	2 532,93	927,99
50 000 à 99 999	3 095,42	1 238,32
100 000 à 200 000	4 080,83	1 857,48
>200 000	4 080,83	2 040,23

<sup>539</sup> VIGNON Sébastien, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s), in *les Effets de l'intercommunalité, op., cit.* p. 31.

<sup>540</sup> En juin 2009, la communauté d'agglomération de la Riviera française (CARF) annonce son souhait de fusionner avec la communauté urbaine même si cette décision ne fait pas l'unanimité. Le 22 septembre 2009, le conseil communautaire de la CARF vote pour son rattachement à la communauté urbaine. Des référendums locaux ont lieu le 17 octobre 2009 à Beausoleil et le 18 octobre 2009 à Castillon lors desquels les populations des deux communes se prononcent contre cette fusion. Ces résultats n'ont toutefois pas de valeur décisionnelle compte-tenu de la trop faible participation au vote. Mais finalement la CARF n'a pas donné suite à ses intentions d'intégrer la communauté urbaine Nice Côte d'Azur.

Ces différents tableaux sur les montants des indemnités mensuelles permettent de saisir l'importance des ressources financières que les élus communautaires retirent de cette imbrication des échelles municipales et intercommunales, et cela, en fonction de la taille de leurs communes d'origine et de l'importance de l'EPCI à fiscalité propre. Plus la commune et l'établissement de la coopération intercommunale sont importants, plus le maire/président et les maires/vice-présidents consolident leurs ressources financières. D'ailleurs, tous les présidents et les vice-présidents des communautés de communes, des communautés d'agglomération et de la communauté urbaine du département des Alpes-Maritimes cumulent les indemnités des deux fonctions.

La redistribution des indemnités financières entre les membres du bureau communautaire qui détiennent un poste de président et de vice-président participe d'une stratégie de construction et maintien de la stabilité politique de l'exécutif intercommunal. Les dirigeants intercommunaux n'ont pas intérêt à remettre en cause l'exécutif intercommunal auquel ils appartiennent. Cela équivaldrait à une perte d'indemnités de fonction de président et de vice-président. Ces indemnités créent une forme d'allégeance à l'égard de l'exécutif intercommunal. De plus, le poids des finances est tel que certains vice-présidents reconnaissent qu'il est difficile de sortir d'un EPCI : « *Même si l'EPCI a des défauts, je n'ai pas l'intention de sortir de la communauté d'agglomération* ». <sup>541</sup> Cela démontre qu'en dépit des critiques que certains élus communautaires peuvent être amenés à formuler en entretien contre l'intercommunalité, ils perçoivent sans l'avouer publiquement les avantages financiers qu'ils peuvent tirer des EPCI à fiscalité propre. Cependant au sein même des EPCI à fiscalité propre, on remarque un accès différencié à ces ressources financières. Certes, l'EPCI permet à certains élus communautaires de bénéficier des rétributions financières, mais il procure des rétributions symboliques à ceux qui en sont « exclus ».

#### **B. Le renforcement des inégalités de rétributions financières intercommunales et les rétributions symboliques**

Les pratiques de rétributions financières et symboliques peuvent varier d'un EPCI à l'autre. L'octroi de ces indemnités est subordonné à « l'exercice effectif d'un mandat », ce qui suppose pour les vice-présidents de pouvoir justifier d'une délégation donnée par le président. Ainsi certains membres du bureau communautaire sans délégation de fonction et des conseillers communautaires des EPCI à fiscalité propre ne bénéficient pas de rémunérations financières, mais retirent du statut de délégué communautaire des rétributions symboliques qui leur confèrent un certain capital politique.

En effet, l'observation des pratiques de rétribution des indemnités aux délégués de communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale met en évidence que tous ne bénéficient pas d'avantages financiers liées à la détention du mandat intercommunal. L'accès au mandat intercommunal n'implique pas forcément l'octroi d'indemnités qui vont avec. Les pratiques de rémunérations financières varient en effet d'une communauté d'agglomération à une autre et les dirigeants intercommunaux agissent en fonction des enjeux et des logiques propres à leur structure intercommunale.

---

<sup>541</sup> Propos d'André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, vice-président de PAP.

D'abord, en nous référant aux tableaux ci-dessus, fixant les indemnités de fonction des dirigeants intercommunaux (présidents et vice-présidents), nous observons que non seulement la loi introduit des disparités dans les rétributions financières, mais elle reste surtout silencieuse sur les rétributions des autres conseillers communautaires. Ce silence de la loi donne lieu à plusieurs pratiques de rétributions des conseillers communautaires. Pour preuve, alors que tous les conseillers communautaires de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA) perçoivent non pas des indemnités de fonction mais des indemnités de délégué de communes, ceux de Pôle Azur Provence (PAP), de la Riviera Française (CARF), n'en perçoivent pas.

Dans le silence de la loi, le critère démographique est pris en compte pour fixer le montant maximal des indemnités de fonction du conseiller communautaire. En effet, pour les délégués des communes au conseil d'une communauté d'agglomération ou au conseil d'une communauté urbaine, les indemnités sont octroyées lorsque la population totale de l'EPCI est comprise entre 100 000 et 399 999 habitants. Ainsi à la CASA, avec une population totale de 175 565 habitants, le président perçoit 5 441,10 € tandis les vice-présidents perçoivent 2 476,64 €. Quant aux conseillers communautaires, ils perçoivent 225,15 €. Si les conseillers communautaires titulaires d'une communauté d'agglomération sont rétribués, tel est le cas de la CASA, les suppléants ne le sont pas. L'intercommunalité instaure une hiérarchie entre les élus communautaires en termes de rétributions financières et procure plus de ressources à certains d'entre eux.

Pourtant, les suppléants remplacent très souvent les titulaires lorsqu'ils ne sont pas présents aux séances du conseil communautaire. Comme leurs collègues titulaires, ils participent également aux travaux des différentes commissions intercommunales. D'ailleurs ceux (les suppléants) qui ne sont pas rétribués laissent souvent apparaître des signes de démotivation et adoptent souvent une attitude de mise à distance par rapport au travail intercommunal : *« On fait pareil que nos collègues. On est présent comme eux dans les séances de travail et c'est quand même du temps passé. Je pense qu'il y a un manque à gagner. Enfin, bref ! »*. Même si ce conseiller communautaire suppléant de la CASA, voulant garder l'anonymat, ne va pas au bout de son raisonnement, ses propos traduisent néanmoins une forme de découragement qui s'installe chez certains conseillers communautaires.

De plus, dans un EPCI à fiscalité propre plus important comme la communauté urbaine, l'indemnité de délégué communautaire perçue est encore plus importante. S'inscrivant dans la même logique démographique que la commune pour rétribuer les membres des EPCI à fiscalité propre, l'intercommunalité vient renforcer les inégalités de rétributions financières des élus locaux. Ainsi dans une communauté urbaine, dont la population totale est plus de 200 000 habitants, tous les conseillers communautaires sont, d'office, éligibles à la rémunération financière. A la CUNCA, le seul EPCI à fiscalité propre du genre dans le département le président bénéficie d'une indemnité de 5 411,10 €, tandis que les vice-présidents, 30 au total, perçoivent chacun une indemnité de 2 720,55 €. Quant aux autres conseillers communautaires, ils bénéficient de rémunérations financières de 1 050,70 €.

L'EPCI à fiscalité propre qui ne remplit pas ce seuil démographique, exclut une partie de conseillers communautaire des avantages financiers. L'exemple de PAP atteste de cette situation d'inégalité d'accès des délégués de communes aux ressources financières. A statut égal, les EPCI à fiscalité ne font pas bénéficier du même traitement financier à leurs membres.



La loi n'a prévu aucune indemnité de fonction pour les délégués des communautés de communes. Il convient cependant de faire remarquer que même si la condition démographique n'est pas remplie, les dirigeants intercommunaux peuvent décider d'attribuer des indemnités de fonction aux conseillers communautaires. Comme le font certains maires<sup>542</sup>, la pratique consiste tout simplement à réduire la part des indemnités perçues par le président et les vice-présidents, pour ensuite rétribuer les autres membres de l'EPCI à fiscalité propre. Mais les dirigeants intercommunaux du département, quel que soit le type d'EPCI à fiscalité propre, évitent ces pratiques. Ils préfèrent consolider leurs ressources financières que de faire jouer « l'esprit de solidarité » ou « l'esprit communautaire » qu'ils aiment tant évoquer dans leur discours. André Aschieri, dès la mise en place de la communauté de communes Provence d'Azur (1993) qui deviendra par la suite une communauté d'agglomération (2002), a même proposé que le président ne soit pas rémunéré : « j'ai proposé que le président de notre communauté de communes ne soit pas rémunéré »<sup>543</sup>. Mais ce dernier n'a pas été suivi dans cette proposition par les maires des autres communes-membres de la nouvelle communauté de communes. Car pour Jacques Varrone, maire d'Auribeau-sur-Siagne, « si la loi l'autorise, je ne vois pas où est le problème. Aujourd'hui le maire d'une commune, aussi petite soit-elle a beaucoup de responsabilités. C'est aussi un travail à plein temps. Les structures intercommunales viennent aussi compliquer cette gestion ».<sup>544</sup> A travers ces différents propos, on perçoit à quel point les rétributions financières sont au cœur des débats et des négociations entre les dirigeants intercommunaux. Si l'argument de la loi est mobilisé pour justifier leurs rétributions, il n'en reste pas moins que l'enjeu financier suscite des situations conflictuelles dans les enceintes intercommunales. On perçoit là aussi la prégnance des logiques de défense des intérêts « corporatistes financiers » au sein des EPCI à fiscalité propre. A part donc la CASA et la CUNCA dont tous les conseillers communautaires titulaires sont rétribués financièrement, ceux des autres communautés d'agglomération (PAP, CARF) et des communautés de communes (CC des Terres de Siagne, CC des Monts d'Aur...) ne perçoivent pas d'indemnités. Les rétributions financières intercommunales ne mettent pas les conseillers communautaires sur un même pied d'égalité. Elles viennent conforter l'aspect professionnel de l'activité politique de certains d'entre eux.

Cependant les conseillers communautaires qui ne bénéficient pas d'indemnités peuvent tirer de leur participation au travail politique intercommunal des rétributions symboliques ou peut-être même des opportunités de construire des carrières politiques locales. Pour certains élus communautaires qui n'ont pas accès aux rémunérations financières, le jeu politique intercommunal est perçu comme un moyen de positionnement dans le jeu politique local et marque la confiance que les maires leur accordent en les désignant au poste de conseiller communautaire ou au poste de délégué de l'EPCI au sein du comité syndical d'un syndicat de communes :

*« Dans certains EPCI à fiscalité propre, comme par exemple, les communautés de communes ou certaines communautés d'agglomération qui ne remplissent pas la condition démographique pour indemniser leurs membres, les conseillers*

<sup>542</sup> C'est une pratique qui est propre à chaque maire. Le maire décide de diminuer les indemnités perçues par ses adjoints. La marge financière dégagée est ensuite redistribuée entre tous les conseillers municipaux (majorité et opposition).

<sup>543</sup> Extrait de l'entretien avec André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, vice-président de PAP, février 2007.

<sup>544</sup> Extrait de l'entretien avec Jacques Varrone, maire d'Auribeau-sur-Siagne, vice-président de PAP, août 2008.

*communautaires de ces dernières pensent qu'ils accomplissent leur mission au profit de l'intérêt général. Ils pensent qu'ils continuent de défendre les intérêts de leurs administrés au sein des structures intercommunales. Quelque part, ils ont sans doute un bénéfice politique même s'ils ne sont pas indemnisés comme certains de leurs pairs »*<sup>545</sup>

En effet, au cours de nos recherches, nous avons pu remarquer la satisfaction personnelle qu'éprouvaient une partie des conseillers municipaux qui détiennent des mandats intercommunaux même s'ils ne perçoivent pas d'indemnités financières. Ils estiment que ce poste leur donne la possibilité d'être au cœur de l'élaboration des politiques publiques compte tenu du rôle de plus en plus croissant des EPCI dans l'offre de services aux administrés :

*« C'est vrai que cela prend du temps si on veut tout faire. On ne gagne pas d'argent comme certains. Je vais vous dire, c'est parce qu'on vient ici, qu'on peut être au courant de certaines choses qui touchent la commune. Sinon, souvent on a bien envie de rester chez soi ».*<sup>546</sup>

Les propos de ce conseiller communautaire permettent de relativiser le sentiment de découragement qui semble gagner certains de leurs pairs comme nous l'avons noté auparavant. Pour preuve, même les élus des oppositions municipales exclues de la gestion des EPCI à fiscalité propre n'ont cessé de dénoncer le « déni démocratique » des pratiques intercommunales des équipes victorieuses des élections municipales de 2008, car ils perçoivent tout l'intérêt politique à faire partie du conseil communautaire. Ces éléments révèlent l'intérêt que les élus portent à ces structures intercommunales, pourvoyeuses d'une certaine légitimité politique supplémentaire. Face à ces inégalités d'accès aux rétributions financières, d'autres dispositifs politiques internes aux EPCI à fiscalité propre offrent aux délégués communautaires exclus du partage financier de tirer de leur investissement intercommunal des ressources politiques d'ordre symbolique.

En effet, ces ressources politiques d'ordre symbolique s'octroient comme des compensations aux fidèles du président et des vice-présidents, c'est-à-dire, les maires. Compte tenu de leur investissement dans l'espace intercommunal, de leur fidélité et de leur loyauté au pouvoir mayoral, ils se voient récompensés par l'octroi des postes électifs au sein d'autres structures intercommunales, notamment dans les syndicats de communes dont sont membres les EPCI à fiscalité propre qui représentent les communes-membres. Tous les EPCI à fiscalité propre étudiés appartiennent à des syndicats mixtes fermés, composés de communes et de structures intercommunales non dotées d'une fiscalité propre<sup>547</sup> ou exclusivement composées de ces dernières. En fait, les syndicats mixtes fermés constituent le prolongement des responsabilités que les délégués communautaires ont au sein de leurs communautés de communes, d'agglomération ou urbaines. Ils représentent au sein de ces structures intercommunales sans fiscalité propre leurs pairs du conseil communautaire. Mais ils y défendent plus les intérêts de leurs communes d'origine que ceux de l'EPCI à fiscalité propre où ils siègent comme conseillers communautaires.

<sup>545</sup> Extrait de l'entretien avec Dominique Dufresnes, directeur général des services de la Communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF), avril 2007.

<sup>546</sup> Extrait de l'entretien avec Roland Labre, conseiller communautaire titulaire, CARF, septembre 2009.

<sup>547</sup> Les structures intercommunales non dotées de fiscalité propre ne peuvent pas lever l'impôt comme les communautés de communes, d'agglomération et urbaines. Leurs ressources financières proviennent des contributions financières des communes et des EPCI à fiscalité propre.

Lorsque les communes transfèrent une compétence à un EPCI à fiscalité propre, ce dernier peut transférer à son tour cette même compétence à un syndicat de communes. A titre d'exemples, on citera le SIDOM, le syndicat mixte de traitement des ordures ménagères dont les communes-membres sont représentées par les élus communautaires de la CASA ou encore le SIVADES, le syndicat de traitement des déchets des communes-membres de PAP. Ces syndicats de communes sont aussi des lieux de pouvoir décisionnel avec une prégnance des logiques municipalistes. Nous y reviendrons plus loin. Pour l'élection des délégués des communautés, le choix du conseil de communauté peut porter sur l'un des conseillers communautaires ou sur tout conseiller municipal d'une commune-membre. En tout état de cause, le ou les représentants de la communauté au comité syndical doivent avoir été au moins élus au sein du conseil municipal de l'une des communes-membres. Il n'est donc pas obligatoire que la communauté soit représentée par certains des membres de son organe délibérant. Or, l'accès à ces intercommunalités non dotées de fiscalité propre se trouve verrouillé par les mécanismes de sélection de leurs membres. Si tout conseiller municipal d'une commune-membre peut prétendre légitimement être délégué de communauté dans les EPCI non dotés de fiscalité propre, ce sont les conseillers communautaires qui, en pratique, sont majoritairement désignés. Aucun élu municipal d'une des communes-membres de la CASA et de PAP ne siège au comité syndical des deux syndicats de communes que nous avons cités précédemment.

Etant donné que la désignation des membres des EPCI non dotés de fiscalité propre a lieu à l'intérieur des communautés, elle laisse une grande latitude aux dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire, le président et les vice-présidents de négocier la répartition de ces postes entre leurs conseillers communautaires. Cette pratique des dirigeants des EPCI à fiscalité propre permet non seulement de rétribuer symboliquement les élus communautaires qui ne bénéficient pas d'indemnités financières au sein des communautés, mais aussi de s'assurer en retour de leur soutien dans la conduite des affaires intercommunales. La concrétisation des compétences transversales et la réalisation des projets communautaires nécessitent des solidarités municipales sur certains sujets sensibles tels que l'élargissement du périmètre intercommunal ou la construction d'un équipement de traitement des déchets. Ainsi, la désignation des représentants des communautés dans les syndicats intercommunaux, autres lieux de pouvoirs locaux et de prise de décision, nécessite que les maires passent des accords. Le vote des conseillers communautaires pour désigner les représentants de leurs communautés se fait au scrutin secret à la majorité absolue. Mais dans la pratique, compte tenu des tractations menées en amont par les dirigeants intercommunaux, les représentants de la structure intercommunale se trouvent désignés à l'unanimité par leurs pairs du conseil communautaire. Comment cela se passe-t-il ?

En fait, la pratique du scrutin laisse apparaître une autre réalité : le prolongement du pouvoir intercommunal dans les organes extérieurs aux établissements publics de coopération intercommunale où les élus semblent être plus au fait des dossiers techniques et des projets pour leurs communes. Cette séquence supplémentaire de distribution de postes de délégués de communauté fait l'objet de négociations et de compromis politiques entre les dirigeants intercommunaux. Avant le vote du conseil communautaire, chaque maire propose un conseiller communautaire pour faire partie des délégués de la communauté dans les syndicats intercommunaux externes. Réunis à huis clos au sein du bureau communautaire, le président et les vice-présidents tentent de régler les éventuels désaccords. En usant de la pratique routinière de *l'entre soi* qui caractérise le fonctionnement de l'exécutif intercommunal, il

s'agit, d'une part de neutraliser les différents qui peuvent menacer le consensus sur la désignation des représentants de l'EPCI dans les syndicats de commune, et d'autre part, d'éviter au moment de la séance publique du conseil communautaire l'expression des positions conflictuelles.

La désignation des représentants communautaires dans les syndicats intercommunaux traduit un choix politique des chefs de file des communes-membres. Pour preuve, les cinq communes-membres de Pôle Azur Provence sont représentées par des conseillers communautaires désignés en interne par leurs pairs dans différents syndicats intercommunaux comme ceux de la gestion des risques d'inondation dans la vallée de la Siagne (le syndicat intercommunal de la Siagne et de ses affluents), celui de l'aménagement du bassin de vie Grasse-Cannes-Antibes (le syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération de Grasse-Cannes-Antibes), de l'organisation des transports en commun (le syndicat mixte des transports-Sillages), du traitement des déchets (le syndicat mixte de coopération intercommunale pour la valorisation des déchets du secteur Cannes-Grasse), du schéma de cohérence territoriale Ouest (SCOT). La CASA, la CARF et la CC des Terres de Siagne ont aussi désigné leurs représentants dans ces syndicats de communes à l'unanimité après les élections municipales de 2008.

Des telles pratiques (les réunions à huis clos au sein du bureau, la neutralisation en amont des conflits, la routinisation de l'*entre soi* de l'exécutif intercommunal...) donnent aux maires la possibilité de faire siéger dans les syndicats intercommunaux les conseillers communautaires de leur choix. C'est un moyen de fidéliser l'équipe municipale et de maîtriser la continuité du pouvoir décisionnel intercommunal à l'extérieur des communautés de communes, d'agglomération ou urbaine, et de défendre ainsi les intérêts de leurs communes.

## Conclusion

De nos recherches sur le poids du bureau communautaire, il résulte que ce dernier assume une place non négligeable dans le processus décisionnel. Entre le pouvoir exécutif que représente le bureau communautaire et le pouvoir « législatif » du conseil communautaire, nous remarquons que la balance pèse en faveur du premier, le second devenant comme nous l'avions déjà affirmé une simple « chambre d'enregistrement » des décisions prises par le premier.

La deuxième constatation est celle d'un *entre soi* entre président et vice-présidents. On assiste en effet à un huis clos informel où les élus prennent les décisions les plus importantes qui consolident leur pouvoir mayoral. Cet effacement d'une grande partie des élus communautaires en faveur des membres de l'exécutif dans le processus décisionnel laisse apparaître un « déficit démocratique ». L'absence de débats au sein de l'organe délibérant, le vote acquis des délibérations mettent en exergue une gouvernance basée sur une « oligarchie d'élus ».

Enfin la troisième constatation réside dans le traitement très inégalitaire au niveau financier entre membres du bureau et du conseil communautaires. Tous les conseillers communautaires n'étant pas rétribués, il en résulte une double insatisfaction liée au fait de donner de soi, de son temps de façon bénévole en ayant conscience d'avoir peu de poids dans les prises de décision. Nous avons déjà remarqué le resserrement du partage des pouvoirs mais ce dernier s'accroît avec le processus décisionnel. De plus, l'absence des élus communautaires d'opposition prive l'intercommunalité de débats contradictoires.

La mise en place des EPCI à fiscalité propre tend ainsi à consolider l'idée de carrière politique et à concentrer le pouvoir politique dans les mains de quelques élus locaux.

### **CHAPITRE III : Commissions intercommunales et conseil de développement : l'implication différenciée des élus communautaires**

Les élus communautaires ne jouent pas tous le même rôle. En d'autres termes, certains élus communautaires, comme dans les conseils municipaux, se retrouvent cantonnés au sein des EPCI à jouer les seconds rôles. La différenciation des tâches repose sur une configuration du travail politique intercommunal horizontal et vertical. Les élus communautaires ont transposé la division horizontale du travail politique des conseils municipaux avec les groupes de travail dans les commissions intercommunales. Cela implique non seulement un processus décisionnel intercommunal segmenté, éclaté avec une parcellisation des tâches confiées à certains élus communautaires, mais aussi une affirmation d'un nouveau système de rôles, de positions et de pouvoir. L'organisation du travail politique au sein des établissements publics de coopération intercommunale entraîne une division du travail intercommunal, source de nouvelles responsabilités politiques pour certains conseillers communautaires. Par analogie à la division sociale du travail<sup>548</sup> à l'intérieur des sociétés ou à la division technique<sup>549</sup> du travail à l'intérieur des entreprises sur la base de la spécialisation, les élus communautaires mettent en place une forme d'organisation du travail politique intercommunal qui s'appuie sur une décomposition du travail en tâches parcellaires spécialisées, réparties entre eux. **(Section 1)**

Les commissions intercommunales travaillent de façon isolée. Si chaque EPCI met en place ses propres commissions en fonction des compétences, notamment optionnelles qu'il a choisies, il n'en reste pas moins qu'il n'y a aucun regroupement des réflexions menées au sein de chacune d'elles. On assiste ainsi à un cloisonnement de l'espace politique intercommunal qui tendrait à créer des enjeux de pouvoir internes. Il est aussi la conséquence des logiques de recrutement du personnel politique intercommunal et d'anciennes pratiques intercommunales qui traduisent les pesanteurs de l'héritage de la coopération entre élus locaux. Ainsi, les habitudes de travail politique ancrées entre élus issus des majorités municipales et le poids de l'héritage d'anciennes pratiques intercommunales, participent à la fermeture du système politique des établissements intercommunaux et consolide cette implication différenciée des élus dans le travail politique intercommunal. **(Section 2)**

---

<sup>548</sup> DURKHEIM Emile, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 8<sup>ème</sup> édition, 1967, 416 p.

<sup>549</sup> PEAUCELLE Jean-Louis, *Adam Smith et la division du travail. La naissance d'une idée fausse*, Paris, L'Harmattan, 2007, 276 p.

## **Section 1 : L'affirmation de nouveaux rôles politiques intercommunaux**

A l'intérieur des établissements publics de coopération intercommunale, nous assistons à une sorte de « division technique » du travail politique intercommunal en plusieurs tâches ou rôles que certains élus communautaires, mieux dotés en ressources, vont assumer comme au sein d'une entreprise. Cette décomposition du travail politique intercommunal en rôles parcellisés et spécialisés s'appuie sur la mobilisation d'un certain nombre de ressources et la spécialisation des compétences qui structure la hiérarchisation politique intercommunale. Au cœur de ce nouveau système de rôles et de positions dans l'espace politique intercommunal, il est question de pouvoir et d'obéissance<sup>550</sup>.

La fragmentation du travail communautaire à laquelle est associée la division des tâches dans l'espace intercommunal donne la possibilité à des élus intercommunaux, voire même municipaux, pourtant non membres du conseil communautaire d'y participer. Dans la pratique, elle instaure en réalité un système de rôles et de positions en faveur d'une catégorie d'élus. Les élus intercommunaux ne s'investissent pas de la même façon dans le travail intercommunal dont l'organisation obéit à un enjeu politique. Cette subdivision des tâches contribue à une accentuation de la hiérarchisation politique locale. De plus, la segmentation des lieux de travail au sein des EPCI implique de fait une hiérarchie politique informelle entre élus communautaires issus des communes-membres. **(A)**

Les conseillers communautaires recrutés selon des critères spécifiques que nous avons mis en évidence précédemment se répartissent dans les différentes commissions intercommunales. Sur le principe, ces dernières constituent des lieux de propositions sans pouvoir de décision. En pratique et contrairement aux commissions municipales qui se cantonnent à un simple rôle de formulation d'avis sur les délibérations qui doivent être soumises au vote des conseillers municipaux, les commissions intercommunales peuvent parfois être prises en compte dans le processus décisionnel. Le bureau communautaire et l'organe délibérant communautaire sont amenés très souvent à intégrer les avis de ces groupes de travail dans la prise de décision. En fait, ces groupes de travail sont constitués par les membres des majorités politiques municipales qui agissent de façon à pérenniser d'anciennes pratiques politiques locales. **(B)**

---

<sup>550</sup> DORMAGEN Jean-Yves, MOUCHARD Daniel, *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, Editions De Boeck Université, 2008, 363 p.

#### **A. L'institutionnalisation d'une hiérarchie politique informelle entre élus communautaires**

Les commissions intercommunales permettent de discuter des projets communautaires, de préparer les futures délibérations. On essaie dans ces instances d'aplanir les premières difficultés, de trouver un terrain d'entente. Elles concernent les différentes compétences obligatoires ou optionnelles transférées à l'EPCI. C'est par une observation du travail des élus communautaires qu'il nous semble possible de rendre compte de cette construction d'une hiérarchisation des rôles au sein de l'espace politique intercommunal par la mobilisation des ressources sociopolitiques et positionnelles non seulement pour accéder aux responsabilités intercommunales mais aussi pour les valoriser tant au niveau communautaire que sur d'autres espaces politiques et institutionnels locaux, notamment l'espace communal. L' élu communautaire par cette hiérarchisation politique liée à une détention inégale de multiples ressources contribue ainsi à construire de nouveaux rôles qui évoluent entre un rôle politique classique local et un rôle politique réinventé dans la nouvelle donne intercommunale dont il en retire des retombées pour consolider sa carrière politique sur la scène locale.

L'organisation du travail politique intercommunal représente une source de nouvelles responsabilités que les élus communautaires vont exercer à différents niveaux de l'espace politique intercommunal. Les rangs occupés par les élus sont subordonnés les uns aux autres, mais de façon informelle. Les conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale sont composés de conseillers municipaux des communes-membres de même appartenance politique ou différente. Rien n'oblige les conseillers communautaires issus d'une autre commune à se mettre sous l'autorité hiérarchique d'un de leurs pairs à qui des responsabilités ont été confiées, mais plutôt sous l'autorité politique du maire qui les a désignés. Lors des réunions de travail des commissions intercommunales, les conseillers communautaires se trouvent sous la responsabilité d'un autre élu communautaire mieux doté en ressources pour diriger la conduite des travaux.

Encore une fois, la situation observée dans les commissions intercommunales reproduit en partie celle des commissions municipales. On y remarque une hiérarchie dans les rôles joués. On note toutefois une différence car un conseiller communautaire peut travailler sous la responsabilité d'un élu d'une autre commune. La particularité réside dans l'acceptation par les autres délégués de communes de l'autorité des élus communautaires d'une commune-membre, qui politiquement, ne sont pas de même bord. Ces derniers par ailleurs, membres du bureau communautaire sont nommés présidents des commissions intercommunales. Certains d'entre eux cumulent donc la fonction de vice-président au sein de l'instance dirigeante intercommunale et de président du groupe de travail communautaire. Comme la distribution des postes de vice-présidents, de délégations de compétences aux élus communautaires, nous remarquons aussi que le partage de la fonction de président des groupes de travail au sein de l'EPCI obéit à des logiques trans-partisanes. Les élus communautaires qui occupent la présidence de ces commissions intercommunales qui n'appartiennent pas au même parti politique. Or dans toutes les communes-membres de PAP, aucun élu de l'opposition municipale n'assume la présidence d'une commission municipale. Nous retrouvons cette configuration de redistribution de postes de « chefs » des commissions intercommunales dans tous les établissements publics de coopération intercommunale étudiés. Contrairement aux commissions intercommunales, la présidence des commissions



municipales est confiée exclusivement aux élus de la majorité municipale. Les présidents des commissions sont tous des adjoints issus des communes-membres de la structure intercommunale.

**Tableau n°40 : Les présidents à la tête des commissions intercommunales de PAP**

Les commissions de travail au sein de PAP	Président(e) de la commission	Statut au sein du bureau de PAP	Commune d'origine	Statut au sein de la commune	Parti politique
<b>Finances</b>	Jean-Jacques COZARRI	Membre sans poste de vice-président	Mouans-Sartoux	Adjoint	Vert/Gauche
<b>Aménagement de l'espace communautaire</b>	Gilbert PIBOU	Vice-président	Pégomas	Maire	UMP
<b>Déplacements/ Transports</b>	François REYNES	Vice-président	Grasse	Adjoint	UMP
<b>Habitat/Politique de la ville</b>	Marie-Louise GOURDON	Vice-présidente	Mouans-Sartoux	Adjointe	Vert/Gauche
<b>Tourisme/Culture/Sport</b>	Dominique BOURRET	Vice-présidente	Grasse	Adjointe	UMP
<b>Développement économique</b>	André ROATTA	Vice-président	La Roquette	Maire	UMP
<b>Collecte/Traitement des déchets</b>	Michel BOURRILLOT	Membre sans poste de vice-président	Auribeau	Adjoint	UMP

La hiérarchie politique entre élus communautaires se traduit aussi à travers une échelle de différences de pouvoir, de statut ou de rangs occupés au sein de l'espace politique intercommunal. Elle installe une sorte de relation ascendante de pouvoir entre les élus issus de différentes communes aux appartenances politiques souvent différentes. Sans cette hiérarchie politique informelle, car aucun texte ne stipule une certaine « obéissance » des élus communautaires à d'autres élus communautaires, les élus se contrediraient, voire se concurrenceraient. Ce respect de la hiérarchie politique intercommunale est en quelque sorte la continuité de l'allégeance politique des conseillers municipaux devenus conseillers communautaires aux chefs des exécutifs municipaux qui incarnent l'exécutif intercommunal.

Tout se passe comme si le « *simple conseiller communautaire* »<sup>551</sup>, faisant partie de l'une des commissions intercommunales de travail, conséquence de l'organisation du travail politique intercommunal, devait remplir une obligation en accomplissant une tâche qui lui est confiée : une présence dans la commission intercommunale sans véritable pouvoir de décision. Cette obligation implique sa double subordination informelle à l'égard du président de la commission intercommunale et du maire de la commune dont il est issu. D'ailleurs, la mise en place des commissions, excepté quelques-unes qui sont obligatoires, à la tête desquelles se trouve une catégorie spécifique d'élus communautaires, obéit à des logiques de pouvoir. Nous retrouvons des exemples dans les différentes commissions intercommunales qui illustrent cette situation de subordination hiérarchique des conseillers communautaires à certains de leurs pairs dans de nombreux EPCI à fiscalité propre.

<sup>551</sup> Par « simple conseiller communautaire », nous entendons par là, l' élu communautaire qui n'a pas de responsabilité politique au sein de l'organisation du travail intercommunal, bien qu'il ait été élu par ses pairs du conseil municipal. Etre conseiller communautaire n'implique pas forcément l'attribution de responsabilités. Cette situation se présente aussi dans les conseils municipaux où les conseillers municipaux n'ont pas tous des missions qui leur ont été confiées par le chef de l'exécutif municipal.

En effet, dans cette configuration de l'organisation du travail politique intercommunal, chaque commune dispose d'un nombre de membres au sein des commissions intercommunales de travail. Les maires, membres du bureau communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale sont libres de fixer le nombre total de membres<sup>552</sup> qui seront ensuite répartis dans les différentes commissions intercommunales de travail. Parmi les membres des commissions intercommunales, figurent des conseillers communautaires et des conseillers municipaux. Toutefois, au sein des membres des commissions intercommunales, une distinction est faite entre les élus titulaires et les élus volontaires. Les élus volontaires sont des conseillers municipaux non élus communautaires qui se proposent de travailler au sein des commissions. Mais la décision finale du choix de l'élu qui participera au travail de la commission appartient toujours au maire. D'ailleurs, les élus d'opposition municipale ne se manifestent pas toujours pour faire partie de ces commissions intercommunales car ils pensent qu'elles ne leur donnent aucun pouvoir de décision.

Les élus titulaires qui peuvent être des conseillers communautaires ou des conseillers municipaux sont désignés par les maires dans leurs communes respectives. Quant aux élus suppléants, ils se proposent volontairement pour faire partie d'une commission de leur choix selon leur centre d'intérêt. Ainsi une certaine hiérarchie politique informelle s'établit à l'intérieur de l'espace politique intercommunal entre les élus. Si les statuts des EPCI mentionnent la mise en place des commissions en leur sein, ils restent cependant silencieux sur leur composition et leur fonctionnement. Le silence des textes et des statuts laissent donc la liberté aux élus communautaires de s'organiser comme ils l'entendent dans la gestion des groupes de travail en interne. L'organisation des commissions intercommunales permet, certes, de faire travailler ensemble des élus des communes-membres, mais elle accentue paradoxalement la séparation entre eux. Elle installe également au sein des EPCI des commissions intercommunales « monochromes », dont les membres sont issus des majorités politiques municipales.

En effet, à l'intérieur des commissions, les titulaires et les volontaires mettent en place des propositions de délibérations qui remonteront au bureau communautaire. Toutefois, il faut savoir que la décision finale appartient toujours à ce dernier qui peut passer outre. Nous remarquons ainsi un déséquilibre dans le processus décisionnel entre l'exécutif de l'EPCI et les différentes instances de réflexions. Le bureau communautaire joue un rôle prépondérant et semblerait gérer l'EPCI sans vraiment tenir compte des autres instances de réflexion.

#### **B. Le poids des majorités politiques municipales dans les commissions intercommunales**

Aux termes de l'article L. 2121-22 « *le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et le bureaux des adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée*

---

<sup>552</sup> Le Code général des collectivités territoriales (CGCT), ne fait pas mention du nombre de membres des commissions intercommunales de travail. Chaque EPCI à fiscalité propre est libre de s'organiser comme il l'entend.

*communale* ». Mais, si les élus communautaires décalquent les commissions municipales au sein des EPCI à fiscalité propre pour organiser le travail intercommunal en petits groupes, ils en font cependant des dispositifs politiques pour peser sur le processus décisionnel communautaire.

Ayant conscience de l'importance du rôle des commissions intercommunales dans le processus décisionnel, même si elles sont dépourvues d'un pouvoir de décision, comme dans les conseils municipaux, les maires vice-présidents, membre du bureau communautaire, constituent des majorités politiques municipales au sein de celles-ci. Tous les membres des commissions intercommunales sont issus des majorités politiques des communes-membres. Or, dans les communes-membres de PAP, les minorités politiques siègent dans les différentes commissions municipales. Logiquement, l'article précité offre la possibilité aux élus des oppositions municipales de prétendre siéger légitimement dans ces commissions intercommunales. Mais ils font l'objet d'une double exclusion des différentes instances des structures intercommunales. Exclues des mandats de délégués communautaires comme nous l'avons démontré auparavant, ils ne participent pas non plus aux travaux des commissions intercommunales.

Au sein des commissions intercommunales auxquelles peuvent également participer de façon volontaire les conseillers municipaux comme membres titulaires, les conseillers communautaires occupent des positions différentes. Les membres titulaires sont répartis de façon égale entre les communes-membres de l'agglomération et ce, quelle que soit la taille de la commune dans le but d'assurer l'équilibre des rapports de force au sein ces groupes de travail. Chaque commune dispose de deux membres titulaires. En revanche, les membres suppléants qui sont des élus volontaires sont inégalement répartis. Dans notre tableau, nous remarquons qu'il y a plus d'élus volontaires issus de la ville-centre. Mais cette configuration des membres suppléants au profit de la ville-centre n'implique pas forcément un poids prépondérant de cette dernière dans la formulation des propositions ou des avis pour le compte, non pas de l'organe délibérant de l'EPCI, mais du président et des vice-présidents qui composent le bureau communautaire. Cela s'explique par le fait que les élus volontaires manifestent peu d'intérêt pour ces groupes de travail. Nous l'avons observé lors des séances de travail de ces commissions intercommunales. Nombreux sont les membres suppléants qui n'assistent pas aux réunions de ces commissions intercommunales, laissant ainsi le monopole du travail en groupe à une minorité d'élus les mieux investis. De plus, les séances de travail sont présidées par un vice-président du bureau communautaire.

En fait nous remarquons que les élus municipaux tiennent à siéger dans ces commissions intercommunales pour se démarquer de leurs collègues du conseil municipal. Cette participation aux commissions intercommunales leur confère une supériorité face aux autres élus municipaux. Toutefois, nous devons remarquer qu'après avoir accédé à la commission convoitée, certains élus négligent leur fonction, ne désirant pas perdre trop de temps dans un travail parfois peu gratifiant puisque le bureau communautaire ne tient toujours pas compte des suggestions.

**Tableau n°41 : Exemple de répartition des membres dans la commission du développement économique de PAP**

**Le président délégué de la commission du développement économique**

**André Roatta**, maire UMP de la Roquette-sur-Siagne, vice-président du bureau communautaire de PAP

**Les titulaires**

<b>Communes</b>	<b>Noms</b>	<b>Appartenance politique</b>
<b>Grasse</b>	Luc D'Halluin (cc)*	UMP/majorité municipale
<b>Grasse</b>	Catherine Brun (cm)*	UMP/majorité municipale
<b>Mouans-Sartoux</b>	Christian Rouvier (cc)	Vert/majorité municipale
<b>Mouans-Sartoux</b>	Jean-Jacques Cozzari (cc)	Vert/majorité municipale
<b>Auribeau</b>	Yves Charabot (cc)	UMP/majorité municipale
<b>Auribeau</b>	Gérard Abril (cc)	UMP/majorité municipale
<b>Pégomas</b>	Pierre Mourgues (cm)	UMP/majorité municipale
<b>Pégomas</b>	Paulette Extier (cm)	UMP/majorité municipale
<b>La Roquette</b>	André Roatta (cc)	UMP/majorité municipale
<b>La Roquette</b>	Corine Roustan (cm)	UMP/majorité municipale

**Elus volontaires**

<b>Communes</b>	<b>Noms</b>	<b>Appartenance politique</b>
<b>Grasse</b>	Yves Penchenat (cm)	UMP/majorité municipale
<b>Grasse</b>	Nicole Nutini (cc)	UMP/majorité municipale
<b>Grasse</b>	Georges Brunetti (cm)	UMP/majorité municipale
<b>Grasse</b>	Bernard Bottero (cm)	UMP/majorité municipale
<b>Grasse</b>	Marianne Riha (cm)	UMP/majorité municipale
<b>Mouans-Sartoux</b>	Tania Guchan (cc)	Vert/majorité municipale
<b>Mouans-Sartoux</b>	André Aschieri (cc)	Vert/majorité municipale
<b>Auribeau</b>	Michel Bourillot (cc)	UMP/majorité municipale
<b>La Roquette</b>	Emmanuelle Ferrand (cm)	UMP/majorité municipale

\*(cc) : signifie que l' élu municipal est conseiller communautaire

\*(cm) : signifie conseiller municipal

Nous remarquons cette même répartition des élus communautaires et municipaux dans les différentes commissions intercommunales de travail de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence<sup>553</sup>. Si chaque commune dispose d'un nombre égal de délégués titulaires dans les différentes commissions intercommunales, la commune-centre détient par contre, plus de délégués volontaires dans les huit commissions intercommunales de travail. Tous les délégués des commissions se retrouvent sous la responsabilité politique d'un maire ou d'un

<sup>553</sup> Au niveau de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), les élus ont mis en place huit commissions intercommunales de travail : la commission des finances, la commission de l'aménagement, des secteurs à enjeux et de la politique foncière, la commission des déplacements et des grandes infrastructures de transports, la commission de l'environnement, la commission de la collecte et gestion de déchets, la commission du développement économique, la commission de la culture, du tourisme et du sport, la commission de l'habitat et de la politique de la ville. Ces commissions n'ont pas un caractère obligatoire, contrairement aux commissions réglementaires (la commission de la délégation de services publics, la commission consultative des services publics locaux, la commission d'appel d'offres...) dont le nombre de délégués est limité par la loi.

adjoint d'une commune dont ils ne sont pas issus. Il se construit ainsi un lien hiérarchique politique informel entre le président délégué de la commission et les délégués des différentes communes. Ces délégués aux affiliations politiques différentes doivent faire l'apprentissage de travailler ensemble. Par exemple, des délégués d'une ville de gauche se retrouvent sous la responsabilité politique d'un maire ou d'un adjoint d'une ville de droite ou vice-versa. Ainsi le climat qui règne dans les commissions intercommunales diffère de celui des commissions municipales auxquelles participent l'opposition.

Il convient de noter que si l'organisation des commissions intercommunales de travail des EPCI à fiscalité propre n'est pas spécifique à la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), la composition de ces dernières diffère. En effet, contrairement à PAP, ce sont exclusivement les conseillers communautaires qui font partie des commissions intercommunales de travail de la CARF. La composition de ces commissions intercommunales diffère donc d'un EPCI à un autre. Chacun l'adapte en fonction de ses spécificités mettant ainsi en évidence une diversité de pratiques intercommunales.

**Tableau n°42 : Exemple de répartition des membres dans la commission du développement économique de la CARF**

**Le président délégué de la commission du développement économique**

**Jean-Claude Guibal**, maire UMP de Menton, vice-président du bureau communautaire de la CARF

Communes	Noms	Appartenance politique
Menton	Christian Tudes (cc)*	UMP/majorité municipale
Menton	Jean-Marie Massart (cc)	UMP/majorité municipale
Roquebrune-Cap-Martin	Richard Ciocchetti (cc)	UMP/majorité municipale
Roquebrune-Cap-Martin	Patrick Cesari (cc)	UMP/majorité municipale
Beausoleil	Alain Ducruet (cc)	DVD/majorité municipale
Beausoleil	Nicolas Spinelli (cc)	DVD/majorité municipale
Sospel	Martine Ferrero (cc)	UMP/majorité municipale
Sospel	Richard Colson (cc)	UMP/majorité municipale
Castillon	Jean-Marc Robert (cc)	DVD/majorité municipale
Castillon	Philippe Rion (cc)	DVD/majorité municipale
Moulinet	Jean-Louis Belmon (cc)	DVD/majorité municipale
Moulinet	Brigitte Formé-Dumar (cc)	DVD/majorité municipale
La Turbie	André Pellgrin (cc)	DVD/majorité municipale
La Turbie	Jean-Jacques Raffaele (cc)	DVD/majorité municipale
Sainte-Agnès	Gérard Piazza (cc)	SE
Sainte-Agnès	Alain Scardina (cc)	SE
Gorbio	Michel Isnard (cc)	DVD/majorité municipale
Gorbio	Dominique Taliercio (cc)	DVD/majorité municipale
Castellar	Pascal Brun (cc)	UMP/majorité municipale
Castellar	Huguette Layet (cc)	UMP/majorité municipale

Quand on observe la composition des commissions intercommunales<sup>554</sup> de travail de cet établissement public de coopération intercommunale on remarque que, contrairement à la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, elles sont composées exclusivement de

<sup>554</sup> Au sein de la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF), sept commissions intercommunales ont été créées. Il s'agit de la commission de la revitalisation de l'agriculture identitaire, la commission de la politique de la ville, la commission des équipements culturels et sportifs, la commission de l'aménagement de l'espace, la commission du développement économique, la commission de l'habitat, la commission de l'évaluation des charges transférées.

conseillers communautaires avec une répartition égalitaire<sup>555</sup> de délégués dans ces instances de travail intercommunal et ce, quelle que soit la taille de la commune. Dans le cas de la communauté d'agglomération de la Riviera Française, l'absence de délégués volontaires dans les différentes commissions s'explique par le fait que les maires des communes-membres ne veulent pas permettre l'accès de ces lieux de discussions sans aucun pouvoir décisionnel à leurs oppositions municipales respectives. Néanmoins, il y a un point commun dans la pratique de composition des commissions intercommunales dans ces structures intercommunales. Ils sont tous issus des majorités politiques municipales.

Cependant, la ville de Grasse est la seule commune de Pôle Azur Provence qui offre la possibilité aux élus d'opposition<sup>556</sup> municipale qui le souhaitent de faire partie des délégués des commissions intercommunales. Cette ouverture de la ville-centre aux élus d'opposition pour être membres d'une commission intercommunale relève plus du symbolique que d'une véritable volonté politique d'impliquer ces derniers dans la gestion intercommunale. Parmi les élus de l'opposition municipale, un élu<sup>557</sup> du groupe d'opposition « Grasse : c'est vous » s'est proposé d'être délégué volontaire. Les neuf autres ont refusé de siéger dans les commissions intercommunales comme délégués volontaires. Etant membres volontaires dans ces groupes de travail de la communauté d'agglomération, ils savent qu'ils ne peuvent en tirer aucun profit politique. Par contre, dans les autres communes-membres de PAP, cette possibilité n'est pas offerte aux élus de l'opposition municipale car chaque maire est libre de désigner des élus volontaires. Les pratiques que donnent à voir les élus dans la mise en place des structures internes des EPCI et leur fonctionnement contribuent à un cloisonnement de l'espace politique intercommunal.

---

<sup>555</sup> Chaque commune membre de l'EPCI à fiscalité propre dispose de deux délégués comme dans le cas de Pôle Azur Provence au niveau seulement des délégués titulaires. La taille de la commune n'est pas prise en compte pour la répartition des délégués dans les différentes commissions intercommunales de travail.

<sup>556</sup> Deux groupes d'opposition siègent au conseil municipal de Grasse : le groupe « Grasse à vous », une liste divers gauche avec 6 élus, le groupe « Grasse : c'est vous », liste du parti socialiste avec 4 élus. Le groupe « Poursuivons ensemble le développement » avec 33 élus détient la majorité au conseil municipal.

<sup>557</sup> Il s'agit de Joëlle Faguer, conseillère municipale et conseillère régionale PACA siégeant aux côtés de Michel Vauzelle au conseil régional (PS).

## **Section 2 : Le cloisonnement de l'espace politique intercommunal : un enjeu de pouvoir interne à l'EPCI**

La liberté laissée aux élus communautaires dans la composition des structures internes des EPCI à fiscalité propre dans le recrutement des conseillers communautaires et l'organisation du travail politique intercommunal révèlent dans la pratique une certaine fermeture de l'espace politique intercommunal. La segmentation des lieux de travail avec ses différentes instances, sous prétexte de faire participer un grand nombre d'élus à la prise de décision, engendre en réalité leur cloisonnement et un processus décisionnel communautaire presque verrouillé. Les élus communautaires transposent à une échelle plus grande, c'est-à-dire au niveau de la structure intercommunale, la division du travail politique municipal. Ils reproduisent le même système politique local en restreignant son accès à d'autres élus qui ne remplissent pas un certain nombre de critères. Ainsi, plusieurs instances sont mises en place en interne pour diviser le travail politique des élus communautaires avec un rôle restreint ou pour atténuer la politisation des questions intercommunales. **(A)**

Parmi les dispositifs de segmentation du travail politique intercommunal, d'autres organes consultatifs non moins importants, notamment le conseil de développement, sont mis en place. Contrairement aux commissions intercommunales, ces organes sont constitués exclusivement d'acteurs issus des différentes couches socioprofessionnelles, acteurs associatifs ou acteurs du monde de l'entreprise du territoire intercommunal. Cependant, ils n'ont aucun pouvoir décisionnel et s'affichent plutôt comme des relais des élus communautaires à l'échelle du territoire intercommunal. Si l'organisation de l'organe délibérant de l'EPCI n'est pas sans rappeler celui du conseil municipal dans sa reproduction, il apparaît cependant comme une sorte de « chambre d'enregistrement ». Son fonctionnement apparaît tributaire des logiques municipales et de pouvoir à l'œuvre dans le bureau communautaire, véritable lieu de prise de décision politique communautaire. **(B)**

### **A. Le « cloisonnement » du travail des commissions intercommunales**

Dans les EPCI à fiscalité propre, le travail politique intercommunal s'organise dans différentes instances décisionnelles : les commissions intercommunales de travail, « les réunions plénières », les séances du conseil communautaire, les réunions du bureau communautaire, les conférences des groupes politiques communautaire, les réunions des conseils de développement. Mais, ces différentes instances communautaires ne jouent pas les mêmes rôles. Les décisions sont préparées soit par les commissions intercommunales de travail, soit par le bureau communautaire, composé exclusivement des maires et des adjoints.

Le travail en commission intercommunale est un travail de préparation en amont des dossiers intercommunaux. Les décisions à prendre dans les conseils communautaires sont très souvent préparées au niveau de certaines instances communautaires. Cette pratique du travail dans les commissions intercommunales et dans les « séances plénières » communautaires visent en quelque sorte à éviter de politiser les débats lors des séances du conseil communautaire.

En effet, la politisation de l'arène intercommunale est liée à un ensemble d'éléments. Comme nous le verrons plus loin, lors des débats dans les réunions des différentes instances des établissements publics de coopération intercommunale, la politisation de l'arène intercommunale est liée au caractère politique de certains objets intercommunaux, à la présence d'élus de l'opposition municipale dans les conseils communautaires et aux modalités de mise en œuvre de certaines décisions relatives aux politiques publiques communautaires. De plus, l'irruption des acteurs associatifs sur la scène intercommunale et l'appropriation des enjeux intercommunaux par les élus d'opposition dans les conseils municipaux contribuent à politiser les questions intercommunales.

Toutefois, pour prévenir toute velléité de politisation des conseils communautaires, les « réunions plénières » et les commissions intercommunales vont aplanir un certain nombre de difficultés avant les séances de l'organe délibérant.

La séance plénière de l'institution intercommunale représente un lieu d'information des délégués communautaires sans pouvoir de décision. Les conseillers communautaires se réunissent en séance non publique. C'est ce que les élus communautaires appellent une « réunion publique » parce que tous les conseillers communautaires peuvent y assister. Ces « réunions plénières » tout comme elles du bureau communautaire ne sont pas ouvertes au public comme les séances des conseils communautaires. Il s'agit certes de discuter des projets communautaires, mais surtout d'aplanir les difficultés susceptibles de survenir avant les réunions des conseils communautaires.

De plus, la séance plénière est ouverte à tous les délégués communautaires, qu'ils soient titulaires ou suppléants. Elle peut porter sur des sujets précis qui, compte tenu de leur enjeu éminemment politique, doivent dégager une convergence de points de vue des élus communautaires avant le vote du conseil communautaire qui suit aussitôt, ou sur un autre sujet qui fera l'objet d'une délibération lors du prochain conseil communautaire. Par exemple, la séance plénière du 19 juin 2009 a porté sur deux sujets, l'un relatif au transfert du musée international de la parfumerie de Grasse à la communauté d'agglomération après que les délégués communautaires l'ont déclaré d'intérêt communautaire lors d'un précédent conseil communautaire du 21 décembre 2007 et, l'autre traitait de la reconnaissance d'intérêt



communautaire de la Bastide du parfumeur, située à Mouans-Sartoux, l'une des communes membres de la communauté d'agglomération.

Si le transfert du musée de la parfumerie de Grasse n'a pas suscité de débats particuliers, la Bastide du parfumeur a néanmoins soulevé des interrogations. En effet, au moment de la déclarer d'intérêt communautaire, cette structure gérée par une association de Mouans-Sartoux, est déficitaire en termes de recettes financières. La communauté d'agglomération, en déclarant la Bastide du parfumeur d'intérêt communautaire, doit voter une subvention à cette association afin qu'elle poursuive le développement de son activité avant la reprise de sa gestion au 1<sup>er</sup> janvier 2010, donc de son transfert. Jacques Pouplot, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de la Roquette-sur-Siagne et délégué communautaire titulaire intervient sur le dossier de la Bastide du parfumeur pour mettre en évidence les limites de sa gestion :

*« Le cas de la Bastide du parfumeur mérite que nous engagions une réflexion globale sur les actions de notre communauté d'agglomération. Il est bien de dire que c'est une belle réalisation, mais il faut voir ce que cela représente comme coût pour le contribuable. Il faut réfléchir à une autre méthode d'organisation de la Bastide du parfumeur en terme de marketing, de communication pour la rendre efficace ».*<sup>558</sup>

Cette intervention d'un conseiller communautaire qui ne fait pas partie du bureau communautaire révèle que la séance plénière est un lieu d'information et d'échanges entre les délégués communautaires sans toutefois d'incidence décisionnelle. Elle leur donne ainsi la possibilité d'exprimer leurs opinions. Dans les communautés de communes, d'agglomération et urbaines, toute séance du conseil communautaire est précédée d'une réunion du bureau communautaire au cours de laquelle peuvent être débattus les dossiers litigieux, ou même sortant simplement de l'ordinaire. Si dans les séances plénières des conseils municipaux, les opposants se « réservent » pour la séance publique afin de bénéficier des retombées médiatiques de leurs différentes interventions, les élus communautaires dans les séances plénières abordent les problématiques intercommunales en toute liberté. Toutefois, dans ces séances plénières, les élus communautaires s'efforcent de bannir toute discussion à caractère politique.

Si les commissions intercommunales et les séances plénières du conseil communautaire offrent des espaces d'expression aux conseillers communautaires, il n'en reste pas moins qu'elles reproduisent et consolident des lieux cloisonnés de travail politique local. En effet, la division du travail politique intercommunal installe paradoxalement une cloison étanche entre les élus communautaires. Il n'existe pas de travail transversal entre ces derniers. Les propositions des élus communautaires ne circulent pas d'une commission à une autre. La loi Chevènement de 1999 a affiché comme objectif de simplifier la coopération entre les communes. Mais dans la pratique, la coopération entre les différentes commissions intercommunales semble inexistante. Même si dans chaque commission, les délégués des communes interviennent fréquemment pour défendre les intérêts de leurs communes, les dossiers traités dans une commission échappent totalement aux membres d'une autre commission. Ils sont ainsi amenés pendant les séances de l'organe délibérant de la

---

<sup>558</sup> Extrait du discours d'intervention de Jacques Pouplot, adjoint au maire de la Roquette-sur-Siagne, conseiller communautaire titulaire de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP).

communauté à voter des délibérations dont ils n'ont pas eu connaissance auparavant, comme en attestent les propos d'un délégué communautaire :

*« Nous devons nous prononcer sur cette délibération qui concerne des subventions octroyées à certains organismes et associations. Je ne sais pas si elle a fait l'objet d'une réflexion dans une commission. C'est pour cela que je pose la question de savoir comment tout ça est organisé. Il est important d'avoir des éclaircissements sur ce sujet »*<sup>559</sup>

La commission des finances qui traite du dossier faisant l'objet de la délibération ne communique pas sur l'avant-projet de délibération avant sa soumission au vote du conseil communautaire. Pourtant les membres de cette commission émettent des avis favorables sur tel ou tel dossier avant qu'il ne soit soumis à l'approbation de l'organe délibérant de l'EPCI. En fait, cloisonnées, les commissions intercommunales renforcent une sorte de clôture de l'espace politique intercommunal.

Face à une telle interrogation soulevée, qui traduit une réalité du travail des commissions dans leur ensemble, le président de l'EPCI préconise que certaines questions importantes soient abordées en séance plénière pour permettre aux élus communautaires de les appréhender. Mais il reste toujours que si les élus sélectionnés pour accéder au mandat de délégué de communes s'investissent de façon différenciée dans le travail politique intercommunal, ils sont aussi d'une certaine manière, exclus du processus décisionnel dans sa globalité. Le conseil de développement des EPCI sont aussi exclus de processus global de prise de décision.

#### **B. Le conseil de développement : un organe consultatif sans pouvoir de décision**

Les conseils de développement mis en place dans les EPCI à fiscalité propre ont été institués par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) dite « Loi Voynet » du 25 juin 1999. C'est une instance qui permet d'associer la société civile à l'élaboration et au suivi des projets concernant une agglomération ou un Pays. Le conseil de développement de l'EPCI à fiscalité propre émet des avis, formule des propositions, procède à des entretiens, organise des séminaires de travail, propose des débats. C'est un lieu de dialogue entre les acteurs économiques, sociaux, associatifs afin de faire émerger des idées, des propositions pour un développement durable des territoires. Il représente en quelque sorte un outil d'aide à la prise de décision des élus communautaires.

Cependant cette instance de propositions n'existe pas au sein de tous les établissements publics de coopération intercommunale. Seuls les EPCI à fiscalité propre d'une certaine importance, comme les communautés d'agglomération et urbaine ont constitué des conseils de développement en leur sein. Les communautés de communes choisies dans notre recherche n'en possèdent pas. Ces conseils de développement nécessitent sans doute des moyens humains et financiers que n'ont pas forcément les petites communautés de communes. Mais l'existence d'un conseil de développement au sein d'un EPCI à fiscalité propre n'implique pas forcément sa participation au processus décisionnel intercommunal. Il constitue plus un outil de « faire-valoir » d'une sorte de démocratie participative avec des

---

<sup>559</sup> Extrait de l'intervention de Robert Marchive, conseiller communautaire de Pégomas, conseil communautaire du 13 avril 2009.

acteurs issus de différentes catégories socioprofessionnelles que d'une véritable volonté politique des élus communautaires de les impliquer dans la gouvernance intercommunale.

Tout d'abord, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil de développement sont laissés à la discrétion des élus communautaires. Il n'existe aucune règle qui fixe le nombre de ses membres. L'accès au conseil de développement apparaît comme verrouillé. Le mode de constitution de tous les conseils de développement est la désignation. En effet, les maires des communes-membres sont libres de désigner les différentes personnes qui font partie des conseils de développement. Au sein de ces derniers, la composition est hétérogène. Nous y retrouvons les représentants du monde touristique, économique, associatif, des représentants des professions libérales, du secteur public, etc. L'accès à ces conseils de développement est en quelque sorte très sélectif, comme l'est l'accès à l'espace politique intercommunal. Surtout, les présidents des conseils de développement sont désignés par le président de la structure intercommunale après avis de ses pairs. Le président du CDD doit être choisi à l'unanimité des maires. Ce dernier doit faire consensus (Tableau n°43).

**Tableau n°43 : Les conseils de développement des EPCI des Alpes-Maritimes**

<b>Conseil de développement</b>	<b>Communauté urbaine Nice Côte d'Azur</b>	<b>Communauté d'agglomération Sophia-Antipolis</b>	<b>Communauté d'agglomération Pôle Azur Provence</b>	<b>Communauté d'agglomération de la Riviera Française</b>
<b>Création</b>	Juillet 2002	Mai 2003	Avril 2003	Décembre 2002
<b>Mode de constitution</b>	Désignation	Désignation	Désignation	Désignation
<b>Le nombre des membres</b>	63	35	53	46
<b>Présence d'élus</b>	Non	Non	Non	Non
<b>Règlement intérieur</b>	Non	Non	Non	Non
<b>Statut</b>	Informel	Informel	Informel	Informel
<b>Président</b>	Serge Ferrand	M. Houlgate	Henri Alluni	Jean-Louis Fontaine
<b>Moyens humains</b>	2 responsables	1 responsable	1 responsable	1 responsable

Les responsables sont des coordonnateurs qui convoquent les réunions, font des comptes rendus de ces dernières. Rémunérés par l'EPCI, ce sont des contractuels dont le contrat est renouvelé tous trois ans. Dans tous les CDD des EPCI à fiscalité propre choisis dans notre recherche, les élus sont absents. Pourtant aucune règle n'interdit cette présence. Cette absence des élus dans ces CCD peut sans doute s'expliquer par le fait que ces derniers veulent une certaine neutralité, voire une indépendance. Mais l'absence des élus au sein des CDD n'enlève pas leur capacité d'impulser et d'orienter les réflexions des membres. L'absence de règlement intérieur conforte l'aspect informel du fonctionnement des CDD et rend leurs missions difficilement identifiables. Pour preuve, parmi les missions assignées par Pôle Azur Provence à cette structure interne, il doit se contenter de « *respecter les objectifs du projet d'agglomération du Pôle Azur Provence : assurer la cohérence et le développement durable du territoire, préserver l'environnement durablement, conforter l'activité*

économique du territoire, renforcer la qualité de vie et les solidarités », <sup>560</sup> sans aucun pouvoir décisionnel.

Dans les modalités de travail, le CDD peut être consulté par saisine du président de l'EPCI. Mais il peut aussi s'auto-saisir « *sur toute question qu'il jugera importante quant au projet communautaire* »<sup>561</sup>. Dans la pratique, le fonctionnement des CDD les place sous la responsabilité hiérarchique des membres du bureau communautaire. Simple organe consultatif comme les commissions intercommunales de travail, les missions assignées aux CDD les confinent en réalité dans des rôles secondaires. Les membres des CDD ne disposent d'aucun pouvoir de décision et leur champ d'action est largement limité. En cadrant les missions des CDD et en désignant ses membres, les élus communautaires entendent non seulement limiter leur action mais aussi pouvoir influencer leur travail.

Comme dans les commissions intercommunales, les élus communautaires cherchent à avoir une mainmise sur toutes les structures internes des EPCI susceptibles d'intervenir dans le processus décisionnel communautaire. Par moments même, ils ont fortement tendance à diriger les actions du CDD et à le dessaisir de certains sujets intercommunaux qui présentent des enjeux politiques. Les propos de l'animateur du CDD de Pôle Azur Provence sont révélateurs de l'ambiguïté des missions de ces structures des EPCI à fiscalité propre :

*« Dans la façon de travailler, il y a deux stades. Le premier stade consiste à faire travailler les acteurs locaux. Le deuxième consiste en l'information de la population. Aujourd'hui, notre travail réside essentiellement à être l'interface entre les élus et la population. Nous n'avons pas assez de poids et de pertinence et il n'y a pas non plus de volonté politique pour qu'on aille au devant des citoyens même si à mon sens le rôle du CDD neutre permettrait de valoriser l'image et le territoire de Pôle Azur Provence. Par exemple, en 2005, le projet d'élargissement du Pôle Azur Provence s'est posé. Le président de l'agglomération nous a posé la question. Nous avons organisé un séminaire qui présentait les compétences de la communauté d'agglomération et les différents syndicats. Malheureusement, on a dû arrêter là, parce que le sujet devenait excessivement brûlant. Il n'appartient pas aujourd'hui au CDD d'avoir une position tranchée. Le CDD devrait être associé en amont au niveau technique et politique et créer ainsi le lien avec des élus, les services de l'agglomération. La logique voudrait que le processus de décision change pour le CDD soit en amont et en aval. A savoir, en amont dans le montage des dossiers et en aval dans le fini ».* <sup>562</sup>

En fait, la méthode du travail politique intercommunal des élus communautaires se fait en réalité au détriment des CDD et contrairement au vœu formulé de leur implication effective dans les axes stratégiques des projets des établissements publics de coopération intercommunale. Les CDD agissent plutôt dans le sens des enjeux politiques et économiques de certains élus communautaires qui les ont désignés. Les prises de positions en faveur de telle ou telle décision leur fait perdre leur caractère d'impartialité que les responsables veulent afficher dans leur discours. La prise de position du CDD de Pôle Azur Provence en faveur de

---

<sup>560</sup> Extrait de la présentation des missions du conseil de développement de Pôle Azur Provence.

<sup>561</sup> Extrait de l'entretien avec le président du CDD de la CASA.

<sup>562</sup> Extrait de l'entretien avec Philippe Daure, animateur du conseil de développement de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, mars 2007.

du projet d'élargissement du périmètre intercommunal qui pourtant ne fait pas l'unanimité au sein des élus communautaires est un exemple de ce manque de neutralité :

*« La pertinence de cette agglomération était réelle en 2001 quand elle a été créée. Aujourd'hui, par rapport aux projets, à la masse critique, à la richesse, il serait intéressant d'élargir ce périmètre sur la base d'un projet commun, d'actions communes et sur une base identitaire qui laisse entendre qu'il y a un littoral, un moyen pays et un haut pays. Il serait intéressant de relancer le pays grassois ».*<sup>563</sup>

Cette position de l'animateur principal du CDD vis-à-vis de l'élargissement du périmètre de Pôle Azur Provence rejoint celle du président de la communauté d'agglomération. Contrairement au CDD, le conseil communautaire composé exclusivement d'élus sélectionnés dans les conseils municipaux semble jouer un rôle dans la prise de décision intercommunale. Mais l'ambiguïté de sa place et de son rôle dans le processus décisionnel communautaire soulève aussi des questionnements quant à son véritable pouvoir. Le conseil de développement à l'instar du conseil communautaire serait-il aussi une « chambre d'enregistrement » ?

---

<sup>563</sup> Ibidem.

## Conclusion

Autres instances participant au processus décisionnel, même si de moindre importance, les commissions intercommunales se limitent cependant à des lieux de réflexion avec une influence limitée dans la prise de décision intercommunale. On y retrouve à la tête de chacune des maires et/ou des adjoints n'ayant pu entrer au bureau communautaire. Les présidents de ces dernières ne touchant aucune rétribution, il semblerait ainsi que nous entrions dans l'ordre des rétributions symboliques. Trois conclusions se dégagent de l'étude de ces commissions :

- Sans réel pouvoir décisionnel, elles contribuent à renforcer ce déséquilibre déjà existant entre conseil et bureau communautaires, entre pouvoir délibérant et exécutif.
- De plus, leur aspect cloisonné renforce la fragmentation de la réflexion communautaire.
- Enfin, elles mettent en exergue la hiérarchisation politique des élus communautaires. Comme nous le faisons précédemment, nous pouvons affirmer que l'existence des commissions intercommunales participe à la concentration du pouvoir entre quelques élus, maires ou adjoints occupant des postes clés, écartant ainsi les autres élus du pouvoir décisionnel.

Notons toutefois qu'elles représentent peut-être les seules instances où quelques débats peuvent avoir lieu. Peut-être parce qu'elles n'ont pas une influence primordiale sur le processus décisionnel, elles permettent une expression plus libre face à la parole plus contrainte du bureau communautaire.

## TITRE II : Le travail communautaire des élus entre jeux de négociation et politisation du processus décisionnel intercommunal

L'intercommunalité qui, jusqu'à présent, procédait des communes et leur était subordonnée, apparaît désormais de plus en plus comme une supra-communalité qui, le plus souvent, se substitue totalement aux communes dans la prise en charge de certaines compétences. La loi constitutionnelle marque un progrès en ce qu'elle inscrit les EPCI ou les groupements de communes dans la Constitution<sup>564</sup>. En effet, les structures intercommunales peuvent bénéficier de l'expérimentation<sup>565</sup>. Elles peuvent par ailleurs être « chefs de file », *« lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »*.<sup>566</sup> L'usage institutionnel de l'intercommunalité par les maires des villes-centres des EPCI crée une forme de leadership territorial.

On observe des disparités spatiales dans la mise en place locale des différentes formules d'EPCI à fiscalité propre. Ces disparités spatiales traduisent des enjeux politiques locaux avec des logiques de maîtrise des territoires. L'intercommunalité s'est construite en fonction des nécessités du moment. D'abord conçue pour permettre aux communes de gérer l'ensemble les activités ou les services publics,<sup>567</sup> l'intercommunalité deviendra par la suite, un instrument de « l'organisation rationnelle »<sup>568</sup> des territoires et enfin, un outil destiné à favoriser le développement économique local et à relancer la politique d'aménagement du territoire. En fait, le transfert de plus en plus important des compétences municipales aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souvent

---

<sup>564</sup> La Constitution de 1958 ne fixe pas une liste définitive des collectivités territoriales. Elle se contente, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 d'affirmer que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 » (article 72, alinéa 1). Or le même article prévoit que « toute autre collectivité est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». La possibilité est donnée au législateur de pouvoir créer de nouvelles catégories. La notion de « chef de file » qui peut être accordée aux groupements de collectivités traduit une reconnaissance constitutionnelle des EPCI.

<sup>565</sup> Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 en son article 72, alinéa 4, complétée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

<sup>566</sup> *Ibidem.*, article 72, alinéa 5.

<sup>567</sup> La loi municipale du 5 avril 1884 est presque muette sur la coopération intercommunale. Tout au plus, elle autorise la réunion de conférences intercommunales (articles 116 et 118), offrant ainsi la possibilité aux communes de réaliser entre elles des ententes qui ne sont pas permanentes sur des sujets d'utilité communale dans leurs attributions. Mais la loi du 22 mars 1890 va permettre aux communes de s'associer de façon permanente. Elle autorise ces dernières à créer des syndicats qui sont des établissements publics, soumis à la règle de spécialité, et qui ne peuvent exercer qu'une seule compétence. En 1959, de nouveaux outils de coopération font leur apparition. L'ordonnance n.59-29 du 5 janvier 1959 autorise la création de syndicats à vocation unique (SIVU), décidée à la majorité, ainsi que la création de syndicats à vocation multiple (SIVOM), soumis quant à eux à la règle de l'unanimité.

<sup>568</sup> La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) institue dans chaque département une commission départementale, chargée d'une part d'établir et de tenir à jour un état de la coopération intercommunale, d'autre part, d'élaborer une charte intercommunale de développement et d'aménagement. Par ailleurs, elle crée 2 catégories nouvelles d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) :

-La communauté de communes, qui associe plusieurs communes en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

-La communauté de ville, qui regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants en vue de son développement concerté au sein d'un périmètre de solidarité.

délèguent à leur tour certaines d'entre elles aux syndicats intercommunaux, donne aux conseillers communautaires une place et un rôle primordiaux dans la production des politiques publiques locales. Mais l'élaboration de celles-ci génère dans les enceintes intercommunales des jeux de négociation entre élus communautaires. **(Chapitre I)**

Si la décentralisation a permis à l'Etat de transférer des compétences jusque-là exercées par ce dernier aux collectivités territoriales, il crée cependant de nouvelles obligations qui entraînent le renchérissement de l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Avec un accroissement des dépenses locales que les communes toutes seules ne peuvent pas supporter, les élus locaux se trouvent contraints de chercher de nouvelles ressources grâce à leur activité politique intercommunale pour financer les projets communaux aux retombées politiques importantes pour leur réélection. Cette collaboration « forcée » entre élus locaux dans le cadre de la coopération intercommunale produit un mécanisme centripète des pouvoirs locaux. Les chefs de file municipaux, c'est-à-dire, les maires-présidents, les maires vice-présidents et les délégués communautaires recrutés sur la base d'un certain nombre de critères, se retrouvent ensemble, par le biais de l'intercommunalité dans un nouvel espace de compétition, pourvoyeur de ressources. Contrairement aux espaces politiques locaux traditionnels comme les conseils municipaux où le pouvoir majoritaire n'est pas soumis à des négociations avec l'opposition municipale pour faire adopter une délibération, les élus intercommunaux sont contraints d'être dans une gestion consensuelle des actions intercommunales. **(Chapitre II)**

La dynamique de l'émergence des établissements publics de coopération intercommunale pose de façon récurrente la question de l'ouverture ou de la fermeture du système politique intercommunal à travers le prisme de son fonctionnement. Contrairement à ce que l'on pourrait logiquement supposer « l'opacité » n'est pas une spécificité propre aux EPCI à fiscalité propre, qui entretiendrait l'idée de « *l'ésotérisme des enjeux de l'intercommunalité et leur cantonnement au cercle des initiés* ». <sup>569</sup> Ce mécanisme de fonctionnement dit « opaque » se retrouve aussi, au niveau d'autres organes politiques traditionnels. Mais l'une des particularités des établissements publics de coopération intercommunale, est « *la complémentarité et l'interaction chronique entre communes et EPCI* » <sup>570</sup>, en termes de prise de décision. De plus, politiquement, le mandat de délégué intercommunal est lié à celui de conseiller municipal. L'indissociabilité de l'espace politique intercommunal avec d'autres espaces politiques traditionnels, comme les conseils municipaux, implique des stratégies singulières des conseillers communautaires dans la conduite du processus décisionnel intercommunal. **(Chapitre III)**

---

<sup>569</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value », *op. cit.*

<sup>570</sup> KERROUCHE Eric, *L'intercommunalité en France*, *op. cit.*, p. 142.



## **Chapitre I : Les jeux de la négociation entre élus communautaires**

Nouvel espace politique de prise de décision, l'établissement public de coopération intercommunale produit des jeux et des enjeux qui lui sont propres. La gestion consensuelle de l'action intercommunale où la recherche de compromis prime sur l'expression des positions partisans, transgresse la compétition en usage dans d'autres lieux politiques. Les conseillers communautaires, en particulier les dirigeants intercommunaux, qui assurent la présidence des commissions intercommunales mises en place selon les compétences exercées par les établissements publics intercommunaux, s'insèrent dans des jeux de négociation. Grâce à ces nouvelles responsabilités politiques intercommunales, ils assurent le lien de négociation entre les différentes instances décisionnelles des communautés de communes, d'agglomération et urbaine. Contrairement à d'autres lieux de prise de décision politique comme les conseils municipaux, les élus communautaires aux intérêts politiques divergents sont dans des stratégies permanentes de négociation. Ils institutionnalisent ainsi une sorte de « troc communautaire ». **(Section 1)**

Au sein des différentes instances intercommunales, c'est-à-dire le conseil communautaire, les commissions intercommunales de travail et le bureau communautaire, aux ressources inégales en termes de prise de décision, les délégués communautaires semblent privilégier les logiques municipales dans le processus décisionnel communautaire. Les dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire, les vice-présidents, exercent un contrôle sur l'ensemble du « circuit » décisionnel des établissements publics coopération intercommunale. La subordination politique des conseillers communautaires aux maires/vice-présidents comme dans les conseils municipaux renforce le poids politique de ces derniers. Désignés par les chefs de file des communes-membres, ils doivent réaffirmer leur solidarité dans les actions communautaires qu'ils engagent. **(Section 2)**

Si les pratiques politiques d'organisation des commissions intercommunales sont différentes selon les établissements publics de coopération intercommunale car aucune règle législative ne fixe les règles du jeu dans ce domaine, elles visent néanmoins les mêmes objectifs, à savoir la mise en place d'un « système politique intercommunal » spécifique au sein duquel des élus se trouvent subordonnés politiquement et hiérarchiquement à un groupe d'élus communautaires mieux dotés en ressources. De plus, elles consolident les positions de pouvoir de ces derniers au sein de l'espace politique intercommunal. L'organisation du travail politique intercommunal est un facteur d'accentuation de la hiérarchisation politique entre élus locaux. Le travail politique des élus au sein des établissements publics de coopération intercommunale non soumis à des règles strictes génère de nouveaux rôles de leadership en faveur de certains élus communautaires qui participent à l'émergence d'un nouvel espace de consolidation du pouvoir politique local. **(Section 3)**

## Section 1 : L'institutionnalisation d'un « troc communautaire » entre dirigeants intercommunaux

Aujourd'hui encore, la structure intercommunale reste difficile à appréhender dans son fonctionnement réel, compte tenu des rapports intrinsèques qu'elle entretient avec d'autres instances politiques locales, en termes de prise de décision. Les dispositions institutionnelles de l'organe délibérant communautaire n'ont pas non plus la clarté d'une assemblée délibérante au sens classique du terme en raison de la volonté du législateur de mettre en place un système *sui generis*, doté d'une liberté d'action de gestion donnée aux acteurs politiques et les compromis auxquels ils doivent toujours consentir. Mais cette supposée opacité qui caractériserait le fonctionnement des établissements intercommunaux est liée au système propre d'organisation interne de l'institution intercommunale. Si les mécanismes de recrutement des conseillers communautaires révèlent le poids du fait majoritaire municipal dans la sélection du personnel politique intercommunal et réaffirment le pouvoir mayoral, le fonctionnement interne de l'EPCI contribue à atténuer ces logiques. Comme nous l'avons déjà montré, les mécanismes de répartition des sièges communautaires empêchent la constitution de majorités politiques municipales dans l'enceinte intercommunale qui n'est sans conséquences sur le rôle que doit jouer le maire dans le fonctionnement même de l'EPCI. L'une des singularités de l'EPCI est qu'elle consacre le maire mais le contraint à occulter son pouvoir mayoral dans la collaboration avec ses pairs. (A)

Ces logiques favorisent l'émergence des « *règles du jeu pragmatiques* »<sup>571</sup> selon F.G. Bailey entre professionnels de la politique. Car dans la conduite des affaires intercommunales, les élus communautaires se saisissent de l'outil intercommunal pour en faire un moyen d'échanges politiques dont ils retirent des bénéfices. Les dirigeants intercommunaux continuent de cantonner les EPCI à fiscalité propre dans un rôle de prestataire de services aux communes et les constituent en domaine réservé des maires. Cette pratique de l'intercommunalité n'est pas sans rappeler celle qui était à l'œuvre dans les anciennes structures intercommunales comme les SIVU ou les SIVOM. L'une des spécificités des EPCI à fiscalité propre est liée au pragmatisme politique des élus communautaires. Libérés des contraintes de rôles partisans, les dirigeants intercommunaux mettent en place un jeu politique communautaire dans lequel chacun semble trouver son compte. Au travers d'un stage d'observation<sup>572</sup> effectué au sein d'un EPCI à fiscalité propre, complété par celle d'autres EPCI, nous remarquons des pratiques intercommunales qui confirment l'aspect pragmatique du travail intercommunal souligné par F.G Bailey quand il parle de « *règles pragmatiques* » du jeu politique (ce que les acteurs font sans le dire pour gagner). (B)

---

<sup>571</sup> BAILEY F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

<sup>572</sup> Nous avons expliqué dans la partie méthodologie le but de cette observation en immersion au sein d'un EPCI à fiscalité propre durant un stage de trois mois en 2007.

### **A. Le nouveau rôle du maire : « occulter » son pouvoir mayoral pour collaborer avec ses pairs**

Si l' élu communautaire, qu'il soit maire-président ou vice-président, concentre le pouvoir dans le conseil municipal en tant que maire ou adjoint vis-à-vis de ses pairs, il n'est pas en position de domination politique au sein des instances délibératives des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Bien que les élus communautaires ne disposent pas des mêmes ressources politiques, ils se neutralisent par des mécanismes d'échanges politiques et le poids des règles internes formelles ou informelles qui pèsent sur leurs conduites. La concentration du pouvoir dans les instances politiques locales classiques permise par les modes de scrutin qui favorisent les vainqueurs n'est pas possible dans les communautés de communes, d'agglomération ou urbaine. Jusqu'en 2012 avant le changement de la loi en 2013, dès le 1<sup>er</sup> tour dans les communes de plus de 3 500 habitants, les listes ayant obtenu moins de 10% des suffrages exprimés ne pouvaient pas se représenter au 2<sup>ème</sup> tour. Le mode de scrutin majoritaire avec une dose proportionnelle (on attribue d'abord la moitié des sièges à pourvoir à la liste qui a les plus de voix ; les autres sièges sont répartis entre toutes les listes ayant eu plus de 5% de suffrages exprimés – y compris la liste majoritaire – à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne <sup>573</sup>) assure une majorité municipale au maire et lui confère un pouvoir quasi absolu dans la prise de décision municipale. Par conséquent, les élus des listes vaincues sont marginalisés et réduits presque à l'inaction politique.

En revanche, la victoire aux élections municipales, quel que soit le score électoral réalisé par la liste victorieuse n'implique pas le pouvoir majoritaire de celle-ci au sein des EPCI à fiscalité propre. En fait, aucun groupe de délégués de communes ne détient le pouvoir absolu sur les décisions intercommunales <sup>574</sup>. L'on peut dire que l'intercommunalité annihile l'hégémonie de la liste majoritaire voulue par le législateur dès les premières lois de la décentralisation qui assure à l'exécutif local une majorité confortable lui garantissant une stabilité et les moyens pour réaliser dans la sérénité son programme politique municipal. Dans le conseil municipal, le maire peut retirer sa délégation à un adjoint parce qu'il s'est exprimé contre un projet ou à voter contre une délibération. Mais l'intercommunalité redéfinit le rôle du maire. Dans les EPCI à fiscalité propre, les vice-présidents sont considérés comme des adjoints au président. Ce dernier est dans l'impossibilité politique de retirer une délégation de fonction qu'il a octroyée à son vice-président même lorsque ce dernier ne partage pas un projet communautaire. Le maire/vice-président n'est pas subordonné politiquement au chef de l'exécutif intercommunal, en l'occurrence le président de l'EPCI.

Néanmoins, la concentration du pouvoir dans les mains du maire produit ses effets sur les conseillers communautaires qu'il a désignés dans le conseil municipal. En effet, dans le conseil communautaire, les voix discordantes des délégués de communes ne peuvent jamais s'exprimer. Elu conseiller communautaire suppléant à la CA de Pôle Azur Provence à l'issue des élections municipales de 2008, j'ai noté pendant quatre ans (2008-2012) <sup>575</sup> que les

---

<sup>573</sup> Article L. 262 du code électoral.

<sup>574</sup> Les décisions intercommunales tout comme les décisions municipales restent cependant sous le contrôle de légalité *a posteriori* du préfet.

<sup>575</sup> La période 2008-2012, c'est la période consacrée à la prise de notes régulière au sein de la CA de Pôle Azur Provence. Doté du statut d' élu communautaire suppléant, il s'agissait pour moi de compléter mon stage observation de 2007 par une autre observation plus poussée du travail intercommunal des conseillers

conseillers communautaires quelle que soit leur commune d'origine, ne prenaient jamais la parole pour émettre la moindre critique sur une délibération. Ce silence quasi religieux des délégués de communes rend leurs gestes mécaniques dans l'approbation des décisions intercommunales. Mais il serait inexact de croire que ce comportement des délégués de communes est née dans l'enceinte intercommunale.

Les dispositions antérieures des élus communautaires facilitent leur socialisation à l'espace politique intercommunal. En fait, les contraintes et les sanctions intériorisées par les délégués de communes depuis leur expérience municipale orientent leurs comportements routiniers dans les enceintes intercommunales. Comme au conseil municipal, il faut toujours afficher sa loyauté au maire au risque d'être sanctionné par le retrait par exemple de sa délégation si l'élue municipale a un poste d'adjoint ou de se retrouver marginaliser par ses pairs si on n'est que « simple » conseiller municipal. L'intercommunalité consolide les contraintes qui pèsent sur les délégués de communes. Les délégués de communes se trouvent sous la responsabilité politique des chefs des exécutifs locaux regroupés au sein du bureau communautaire. L'espace intercommunal devient un lieu où se reproduisent les conduites politiques d'allégeance municipale. En plus de leurs propres ressources qu'ils ont mobilisées pour accéder au mandat de délégué intercommunal, les délégués communautaires ont bénéficié du choix politique du maire. D'une part en acceptant d'être sur la liste lors des élections municipales et d'autre part, en se voyant octroyer un poste de mandat intercommunal, le conseiller communautaire fait en quelque sorte vœu d'allégeance au maire-président ou vice-président.

Cependant le maire-président et le maire/vice-président ou l'adjoint devenu conseiller communautaire doivent s'acculturer au jeu politique intercommunal. Ils doivent endosser un nouveau rôle institutionnel. Le fonctionnement collégial des EPCI a certes pour effet d'atténuer le pouvoir des maires et de ses adjoints car ils doivent se conformer à une certaine culture institutionnelle « communautaire » si nous faisons le rapprochement avec J. M Eymeri qui définit la culture institutionnelle comme un « *composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques* »<sup>576</sup>. En fait, il s'agit pour eux de faire une sorte de « rupture » avec leur culture institutionnelle « municipale » marquées par des pratiques partisans et où ils gouvernent sans partage avec leur majorité municipale. Il leur faut adopter de nouvelles prescriptions langagières et comportementales.

L'organisation des débats lors des séances du conseil communautaire attestent de cette conformation des élus communautaires à ces prescriptions langagières. En effet, contrairement aux interventions des élus dans les conseils municipaux, celles des conseillers communautaires dans les enceintes intercommunales sont policées. Leurs interventions se réduisent à de simples questions pour demander des éclaircissements ou faire des suggestions sur tel ou tel point de la délibération :

*« Monsieur le président, il est vrai que nous avons toujours voté des subventions aux associations. Mais, attention, je veux être clair, je ne mets pas en cause ce que nous*

---

communautaires. A noter que ce n'est pas la durée du mandat de conseiller communautaire. Le mandat est de 6 ans comme celui du conseiller municipal.

<sup>576</sup> EYMERI Jean-Michel, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publique », in Dreyfus Françoise, Eymeri Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, pp. 269-283.

*avons toujours fait. Mon souhait, c'est que nous arrivions à faire un état des lieux de nos engagements financiers vis-à-vis des partenaires associatifs que nous soutenons ».*<sup>577</sup>

L'observation des lieux de prise de décision (commissions intercommunales de travail, bureau) où les élus débattent des points qui feront ensuite l'objet de délibérations permet de constater le ton apaisé des interventions. L' élu communautaire formule un « souhait » en prenant soin de ne pas montrer un quelconque désaccord sur la délibération. La parole semble contrainte et contenue lors des séances du conseil communautaire. Il s'agit d'éviter l'expression publique des désaccords comme dans les conseils municipaux en présence de la presse. Car les maires présentent les EPCI aux citoyens<sup>578</sup> qui ignorent leur fonctionnement réel comme des outils de gestion technique. Il s'agit de continuer à entretenir l'idée selon laquelle ces nouveaux espaces sont des lieux où la politisation n'a pas droit de cité. En outre, la répartition de la prise de parole est un moyen de neutralisation. Un autre moyen pour éviter l'expression des positions conflictuelles dans les enceintes intercommunales se trouve dans la répartition de la prise de parole. Permettre à chaque maire/vice-président de présenter une délibération pendant les séances du conseil communautaire au détriment des autres conseillers communautaires est une façon d'équilibrer les rapports de force avec comme effet de mettre ces élus intercommunaux dominants (le maire-président et les maires/vice-présidents) sur un pied d'égalité.

Ainsi, la prise de parole se trouve monopolisée par ces derniers qui sont à la fois membres du bureau et du conseil communautaire et donc détenteurs d'un double pouvoir de décision. Les élus de l'opposition municipale qui siègent dans les conseils de communauté soit par la volonté du maire, soit par l'effet du mode de scrutin appliqué aux communautés urbaines sont écartés de la prise de parole et dépourvus de tout pouvoir de décision. Cependant lorsqu'ils interviennent, ils ne manquent pas de décrier le caractère « anti-démocratique » du fonctionnement de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils reprennent à leur compte des remarques qui font état du « déficit démocratique » de l'intercommunalité. Les élus communautaires d'opposition comme dans la communauté urbaine de Nice sont d'autant plus virulents qu'inefficaces et sans autre pouvoir que celui apporté de temps à autre par les médias locaux qui font échos de leurs désaccords exprimés lors des séances de l'organe délibérant communautaire. Les élus d'opposition du groupe socialiste « Changer d'ère » à la CUNCA critique l'attitude du maire socialiste de Carros et vice-président de la CUNCA de faire une sorte d'alliance avec les élus communautaires issus des communes de droite. Pour le maire de Carros, *« l'accueil à la CUNCA fut correct et depuis nous parvenons sans difficulté à peser sur les orientations majeures de cet EPCI. Par ailleurs, Carros obtient les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ses projets. Dans ces conditions, une opposition frontale à son président, telle que la pratique le groupe « Changer d'ère » n'aurait aucun sens. La section socialiste de Carros s'est clairement prononcée sur ce point : les élus communautaires doivent conserver leur autonomie d'action et n'ont pas à intégrer ce groupe aujourd'hui comme demain. Au demeurant, cette position est conforme aux pratiques*

<sup>577</sup> Extrait de l'intervention de Jacques Pouplot, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de la Roquette-sur-Siagne et conseiller communautaire, séance du conseil communautaire de Pôle Azur Provence du 15 avril 2009.

<sup>578</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions d'une moins-value démocratique », in *Les effets de l'intercommunalité, op., cit.* ; DEMAYE Patricia, « La recherche de la démocratie intercommunale », in CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, pp. 237-270.

*constatées ici ou là dans les intercommunalités : le consensus prévaut et les votes sont le plus souvent unanimes. Il n'existe donc aucune raison objective pour que Carros déroge à une règle usuelle. Mais la fédération ne l'entend pas de cette oreille »*<sup>579</sup>. Le maire socialiste de Carros par cette attitude typique de celle de la plupart des élus communautaires s'inscrit dans cette logique de gestion consensuelle caractéristique du fonctionnement des EPCI. Il joue ainsi un nouveau rôle qui atténue en réalité son pouvoir mayoral car il ne peut prétendre imposer ses décisions à ses pairs du conseil communautaire comme tout maire peut le faire au conseil municipal grâce au pouvoir majoritaire.

Mais l'attitude du maire de Carros est vue par ses pairs socialistes/conseillers communautaire de la CUNCA comme une transgression à la différenciation partisane. En fait, l' élu communautaire est contraint d'entrer dans une logique de socialisation aux « manières » communautaires (savoir-parler avec une marque de respect vis-à-vis de ses collègues du conseil communautaire, la courtoisie, le savoir-faire et le savoir-être) qui n'est pas sans rappeler « *l'homme de la Cour* »<sup>580</sup> de Norbert Elias. Même si ce processus de socialisation aux « manières » communautaires qui transcendent les clivages partisans n'est pas accepté par tous les élus intercommunaux, notamment les élus intercommunaux d'opposition, il favorise des « règles pragmatiques » du jeu politique intercommunal.

#### **B. L'espace intercommunal, lieu de production de « règles pragmatiques »**

Contrairement à d'autres institutions politiques classiques telles que les conseils municipaux, les conseils généraux ou les conseils régionaux au sein desquelles les majorités<sup>581</sup> concentrent le pouvoir décisionnel, les structures délibératives des EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire le conseil communautaire et le bureau communautaire, se trouvent soumises à des contraintes politiques réciproques. Les logiques politiques de répartition des sièges de délégués de communes empêchent la formation des majorités politiques au sein des conseils communautaires et obligent du coup les délégués intercommunaux à déployer des stratégies pragmatiques d'échanges.

Ainsi, le véritable pouvoir dont dispose un dirigeant intercommunal, qu'il soit président ou vice-président, réside dans sa capacité de négociation avec ses pairs, à convaincre ses pairs afin de pouvoir peser sur le processus décisionnel communautaire. En d'autres termes, les élus communautaires doivent mobiliser d'autres répertoires d'action différents de ceux que l'on rencontre dans d'autres espaces politiques locaux. La mise en place des communautés transforme de manière beaucoup plus substantielle les rapports que les élus locaux entretiennent entre eux. En institutionnalisant d'autres scènes de négociations,

<sup>579</sup> Lettre ouverte d'Antoine Damiani, maire de Carros et vice-président de la CUNCA à Patrick Allemand, secrétaire départemental du parti socialiste, conseiller municipal d'opposition de Nice et conseiller communautaire d'opposition à la CUNCA, avril 2009.

<sup>580</sup> ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Editions Fayard, 1991.

<sup>581</sup> Une majorité constituée au sein d'un conseil municipal, général ou régional découle des résultats du mode de scrutin. Par exemple, le régime électoral des communes de 3 500 habitants et plus introduit une dose de représentation proportionnelle dans le mode de désignation des élus municipaux tout en sauvegardant une majorité de gestion stable. Ainsi, la liste qui au premier tour de scrutin, a recueilli la majorité absolue des suffrages ou la liste qui au second tour, a obtenu le plus de voix est assurée de disposer au moins de la majorité des sièges à pourvoir. Les élus de cette liste qui se sont engagés sur un programme d'action pour la durée du mandat, constituent donc la majorité du conseil municipal. Les conseillers municipaux qui ont obtenu moins de voix et élus sur des listes concurrentes se trouvent en situation d' « élus minoritaires » et n'appartiennent donc pas à la majorité municipale.

en marge de l'instance délibérative communautaire, en l'occurrence le conseil communautaire, et en y limitant l'accès, le président manifeste de façon claire le fait que ses pairs, maires et vice-présidents bénéficient d'un traitement particulier par rapport aux autres conseillers communautaires. Les vice-présidents sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés pour l'élaboration des politiques intercommunales. Les entretiens réalisés avec les élus intercommunaux laissent clairement apparaître qu'ils ont tendance à écarter les postures partisans pour privilégier les règles pragmatiques au sein des EPCI :

*« La prise de décision est simple car on s'entend bien. Le maire qui n'est pas d'accord défend son point de vue. C'est pour cela qu'à un moment donné, on a laissé entendre que les conseils communautaires étaient soporifiques parce que tout se votait à l'unanimité. Au sein de l'EPCI, la politique est mise de côté. Si les maires des communes qui sont des vice-présidents arrivent à s'accorder sur les principes généraux, les conseillers communautaires dans leur ensemble lors de l'assemblée communautaire approuvent les décisions »<sup>582</sup>.*

Si ces propos tendent à produire l'image d'une gestion consensuelle des EPCI avec sans doute l'intention de balayer du revers de la main les reproches fréquemment formulés sur l'intercommunalité, à savoir, le manque de « *débat démocratique* »<sup>583</sup> en son sein, ceux de Gibert Pibou témoignent au contraire des règles pragmatiques qui semble transgresser discrètement les règles normatives :

*« Les élus communautaires n'ont pas compris que l'intercommunalité consiste à mutualiser les moyens pour ne pas faire de doublons. On ne peut pas faire de salles de spectacles dans les villes d'une intercommunalité. On tente de faire des compensations aux élus pour atténuer les critiques des administrés sans réelle volonté communautaire sur des équipements structurants communautaires ».*<sup>584</sup>

Ces commentaires montrent que dans la gestion consensuelle de l'intercommunalité, les règles pragmatiques prennent le pas sur l'un des principes énoncé par la loi Chevènement de 1999 qui consiste en la réalisation des équipements structurants communautaires au bénéfice de l'ensemble de la communauté. Mais dans les négociations, chaque maire espère avoir un équipement sur sa commune. Cette attitude nous rappelle la réflexion de l'anthropologue britannique. Pour lui, il y a les règles normatives, celles que les acteurs politiques disent suivre pour se conformer aux normes socialement légitimes du comportement politique et les règles pragmatiques, c'est-à-dire ce qu'ils font en réalité pour gagner ou conserver leurs positions, quitte à transgresser de façon subtile ces mêmes règles normatives. On peut dire que dans leurs pratiques intercommunales, les dirigeants intercommunaux, transgressent les règles normatives de l'intercommunalité, assignant ainsi aux EPCI à fiscalité propre un rôle d'accompagnement et de soutien à leurs communes, plus que d'élaboration de stratégies partagées, loin de l'objectif de la recherche de « l'intérêt communautaire ». L'EPCI à fiscalité propre devient un outil supplémentaire de captation de ressources des politiques publiques locales.

---

<sup>582</sup> Entretien réalisé avec Eric Mêle, maire de Gourdon et vice-président de la CASA.

<sup>583</sup> *Nice matin*, février 2009, Cécile Dumas, conseillère municipale d'opposition à Antibes, conseillère communautaire à la CASA, secrétaire départementale du PCF.

<sup>584</sup> Entretien réalisé avec Gilbert Pibou, maire de Pégomas et vice-président de PAP.

Des exemples et des commentaires peuvent être mentionnés pour montrer cette appropriation des politiques publiques intercommunales par les élus communautaires dans leurs arrangements. En effet, comme le fait remarquer le directeur général des services de la CASA :

*« Il faut reconnaître que les maires tirent avantage des structures intercommunales qui financent, en grande partie les transports publics, le ramassage des déchets, les grands équipements culturels et sportifs et interviennent aussi au niveau de la voirie ».*

Gisèle Kruppert, maire de Falicon et vice-présidente de la CUNCA ne dit pas autre chose lorsqu'elle fait savoir à ses administrés les résultats de son activité politique intercommunale, *« j'ai demandé des aides exceptionnelles à différentes collectivités (CUNCA, Conseil Général et Régional, Ministère de l'Intérieur). Je remercie le président de la CUNCA pour l'aide que celle-ci va nous apporter : 300.000 € ont été proposés dans le budget supplémentaire 2009 »*<sup>585</sup>. Dans leur investissement intercommunal, les maires opèrent une mise à distance de l'EPCI à fiscalité propre en le présentant comme un partenaire extérieur à la commune auquel ils ont recours pour « nourrir » leurs budgets communaux. Paradoxalement, ils construisent un espace d'arrangements où celui qui reçoit doit d'une certaine manière marquer du respect, de la courtoisie, de la reconnaissance à celui qui donne. Nous reviendrons sur les pratiques clientélaires du travail intercommunal qu'il ne faut perdre de vue.

De plus, la mise en œuvre de certaines compétences intercommunales fait l'objet de compromis entre dirigeants intercommunaux. En effet depuis 2004, les EPCI à fiscalité propre interviennent dans les programmes d'urbanisme à travers le programme local d'habitat<sup>586</sup>. Ainsi, des EPCI comme PAP (délibération du 9 février 2009), CASA (délibération du 15 novembre 2008), CARF (délibération du 25 avril 2009) décident de prescrire l'élaboration de leurs programmes locaux de l'habitat. Ces PLH doivent définir les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Mais bien que les objectifs soient clairement identifiés sur cette compétence intercommunale, les dirigeants intercommunaux pratiquent un double jeu qui consiste à tirer avantage du programme local de l'habitat intercommunal pour réaliser quelques logements sur leurs communes tout en continuant à garder à l'échelle communale leur pouvoir de maîtrise des sols. La question du droit des sols et de l'urbanisme est toujours au cœur des compromis et des arrangements passés entre les dirigeants intercommunaux, ce qui les amène à gérer de façon consensuelle certaines compétences communautaires. Nous avons vu auparavant comment ils formalisent dans des instruments tels que les chartes intercommunales des « règles pragmatiques » pour préserver leur pouvoir de décision dans ce domaine.

En effet, même si leurs marges de manœuvres politiques semblent réduites par le poids des concessions mutuelles, ils parviennent à contrôler les compétences stratégiques

---

<sup>585</sup> Gisèle Kruppert, maire de Falicon dans *La lettre aux Faliconais et Faliconaises*, journal municipal de Falicon, février 2009.

<sup>586</sup> Conformément à l'article 5216-5 du Code général des collectivités territoriales, les communautés sont compétentes en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et à ce titre doivent élaborer un programme local de l'habitat.



municipales imbriquées aux compétences de l'EPCI. Par exemple au nombre des compétences obligatoires que doit exercer toute communauté urbaine, figure la compétence de l'aménagement du territoire. En d'autres termes, les communes-membres se voient totalement dessaisies de cette compétence stratégique du maire qui représente l'un des fondements de son pouvoir mayoral. Mais pour « *confirmer la place essentielle qu'occupent les maires* »<sup>587</sup> dans le système politique intercommunal et pour conserver intact leur pouvoir sur le sol communal, la charte de la communauté urbaine stipule qu'« *en matière de document d'urbanisme prévisionnel, la communauté prend l'engagement de ne mettre en œuvre les procédures de modification ou de révision de ces documents qu'à la demande des communes ou avec leur accord et dans le respect des règles en vigueur. La communauté urbaine s'engage à solliciter l'avis conforme de la commune avant toute décision de préemption* »<sup>588</sup> De telles « règles pragmatiques » formalisées dans une charte, transgressant mêmes les règles de transfert de certaines compétences aux EPCI à fiscalité propre, visent avant tout à préserver le pouvoir de décision des maires dans les domaines de l'aménagement du territoire. Ces « règles pragmatiques » assurent ainsi aux maires la maîtrise de leur sol.

L'un des dispositifs incitatifs de la loi Chevènement de 1999 pour amener les communes à se regrouper est la dotation financière aux EPCI à fiscalité propre. Ainsi, les élus locaux se saisissent de ce dispositif financier que les porteurs d'un projet d'établissement intercommunal plus grand vont mobiliser pour asseoir certes une intercommunalité aux ressources financières importantes, mais pour construire avant tout un leadership politique local. Tout juste après les élections municipales de mars 2008, les maires de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur opèrent cette stratégie politique pragmatique pour se saisir de l'aubaine financière qu'offre une communauté urbaine proposée par le maire de Nice, ville centre de la CUNCA. En effet, une importante intégration fiscale de l'EPCI implique une forte dotation financière de l'Etat. Christian Estrosi, le maire de Nice a mis en avant le discours de la dotation financière alléchante de l'Etat dans le projet de transformation de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur en communauté urbaine. Les élus de la CANCA semblent avoir adhéré à ce nouveau projet intercommunal porteur de nouveaux moyens nécessaires à la réalisation de leurs éventuels projets communaux.

*« C'est une rupture de plus et en même temps un renouveau. C'est une évolution logique d'une jeune institution et je mesure l'appréhension de certains. Ce n'est pas une aventure mais une œuvre collective. La communauté urbaine doit être une réalité au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour toucher une dotation supplémentaire de l'Etat qui, sur 5 ans, s'élèvera à plus de 300 millions d'euros. La dotation passera de 44 euros par habitant à 85 euros ».*<sup>589</sup>

Cette attitude politique des maires traduit une forme de pragmatisme vis-à-vis des structures intercommunales. Même les élus communautaires de l'opposition municipale niçoise à la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, ont voté pour cette transformation du statut de l'EPCI. Patrick Allemand, conseiller communautaire d'opposition (PS) légitime son vote :

<sup>587</sup> Charte de la communauté urbaine de Nice, septembre 2008.

<sup>588</sup> *Ibidem*.

<sup>589</sup> Extrait de la déclaration de Christian Estrosi lors du conseil communautaire de la CANCA pour le vote de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, avril 2008.

*« C'est une chance. Il y a une opportunité et il faut la saisir. Ça va dans le sens de l'histoire. C'est le gouvernement Jospin et Jean-Pierre Chevènement qui ont mis ce système en place pour les communautés urbaines. Il y a une logique pas inintéressante. La dotation était de 44 euros par habitant avec la communauté d'agglomération, elle sera de 85 euros en passant au statut de la communauté urbaine. Il faudrait être un élu irresponsable pour ne pas comprendre ».*<sup>590</sup>

Ce pragmatisme des délégués communautaires sur certains sujets intercommunaux s'expliquent par le fait qu'ils sont dans une logique de « gagnant-gagnant » où chacun semble trouver son compte dans cet échange politique. Même les élus d'opposition se sont prononcés favorablement pour la transformation du statut de la CANCA car le changement de statut d'un EPCI à fiscalité propre induit des retombées politiques et financières pour ses membres. Il conforte surtout le pouvoir de ceux qui sont déjà bien dotés en ressources. Ce pragmatisme des élus locaux au sein des EPCI à fiscalité propre trouve sa source dans les règles du jeu que ces derniers ont élaborées selon leur perception de la gouvernance politique intercommunale. Mais en réalité, elles traduisent des enjeux de pouvoir, révèlent la prégnance récurrente des logiques de défense des intérêts municipaux et reproduisent de façon subtile des pratiques clientélares. En fait, les élus dominants (le maire-président de l'EPCI et les maires/vice-présidents bien dotés en ressources) de l'intercommunalité utilisent les EPCI pour renforcer leur pouvoir et mieux asseoir leur domination dans d'autres espaces politiques locaux.

---

<sup>590</sup> Extrait de la déclaration de Patrick Allemand, conseiller communautaire, président du groupe « Changer d'ère » au conseil municipal de Nice et à la communauté urbaine de Nice, avril 2008.

## **Section 2 : La prégnance des logiques défensives des intérêts municipaux dans les pratiques intercommunales des élus communautaires**

A travers des « *règles du jeu* », <sup>591</sup> pour reprendre F. G. Bailey, qu'ils ont eux-mêmes mises en place, les élus communautaires coopèrent au sein des groupements de communes. La participation au jeu politique intercommunal implique de s'intéresser à la conduite des acteurs <sup>592</sup> et à leurs modes de collaboration ainsi qu'aux ressources mobilisables. L'investissement différencié dans le travail politique intercommunal confère de nouvelles ressources à certains conseillers communautaires qui les réinvestissent dans d'autres espaces politiques pour conforter leurs positions de pouvoir ou s'en servir comme tremplin politique.

Les conseillers communautaires fixent eux-mêmes les conditions de travail politique intercommunal à travers les chartes intercommunales, de règles informelles de gouvernance des instances délibératives de l'EPCI qui viennent en complément des dispositions institutionnelles intercommunales existantes. Mais celles-ci font l'objet d'usages politiques de la part des dirigeants intercommunaux dans l'élaboration des politiques intercommunales au centre desquelles les logiques défensives des intérêts municipaux occupent une place prépondérante. (A)

Les pratiques intercommunales singulières des élus font appel à des logiques d'arrangements politiques qui ne sont pas sans rappeler les anciennes pratiques clientélares des élus locaux en termes de négociations permanentes avec d'autres structures politico-administratives locales. Ils jouent des rôles d'intercesseurs <sup>593</sup> auprès de ces dernières pour le compte de leurs territoires d'élection. Le travail politique du notable traditionnel tel que décrit par Pierre Grémion <sup>594</sup> dans son rôle intermédiaire entre le pouvoir périphérique et le central dans le cadre d'une régulation croisée se trouve en quelque sorte transposé à l'échelle intercommunale. Nous nous sommes intéressés au cours de nos recherches au cas de la plus petite commune-membre de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence pour voir comment un maire/vice-président cherche à mobiliser les ressources pour sa commune, perpétuant des pratiques clientélares par l'usage de l'intercommunalité. (B)

Cependant, dans cette nouvelle configuration, l'élus communautaire doit composer non pas avec un seul un acteur local comme par exemple le préfet mais avec des pairs du conseil communautaire. Il n'est pas en position de supériorité vis-à-vis de ces derniers, même s'ils ne détiennent pas les mêmes ressources politiques. (C)

---

<sup>591</sup> BAILEY F.-G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

<sup>592</sup> FRIEDBERG Ehrard et CROZIER Michel, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

<sup>593</sup> CROZIER Michel et THOENING Jean-Claude « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16 (1), 1975, pp. 3-32.

<sup>594</sup> GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Editions Seuil, 1976.

### **A. Le renforcement du pouvoir du maire par la permanence de la logique « municipaliste » dans l'action politique communautaire**

Les délégués communautaires recrutés au sein des conseils municipaux restent dans la continuité de la subordination politique au pouvoir mayoral car le maire joue un rôle non moins important dans leur désignation pour faire partie du personnel politique intercommunal comme nous l'avons déjà indiqué. Ces élus intercommunaux, étant pour la majorité d'entre eux des élus municipaux adjoints ou des conseillers municipaux délégués, doivent témoigner de leur reconnaissance et leur loyauté vis-à-vis du maire/président ou du maire/vice-président.

En outre, ils doivent faire preuve d'une certaine solidarité municipale pour ne pas subir le traitement de retrait de délégations comme cela se produit très souvent lorsqu'un élu municipal adjoint s'avise à prendre des positions contraires à celles du maire. Cette solidarité municipale implique une contrainte de s'aligner sur les positions prises par le maire dans son activité politique intercommunale. La permanence de la logique « municipaliste » qui annihile toute forme de transgression d'un représentant de la commune conforte le pouvoir du maire et renforce le pouvoir de sanction dont il jouit. La peur du délégué communautaire d'être « sanctionné » par le maire l'amène donc à s'acquitter de son rôle qu'il a progressivement intériorisé sur le mode de l'évidence, du « cela va de soi »<sup>595</sup>. L'investissement intercommunal de l'élu communautaire auprès du maire/président ou du maire/vice-président implique de continuer à endosser le rôle qui lui est assigné depuis le conseil municipal dont le moindre écart l'expose à la réprobation, à la disqualification ou à des rappels à l'ordre.

De plus, l'un des effets pervers de la logique municipaliste dans l'action politique communautaire des dirigeants intercommunaux est l'exclusion de l'opposition municipale présente au conseil communautaire de l'élaboration des politiques publiques intercommunales. Car pour eux, les élus d'opposition refusent de se conformer aux règles de conduite en vigueur dans les enceintes intercommunales. Pour le directeur général des services de la CARF, « *le président ou le vice-président d'une structure intercommunale, qui, ne l'oublions pas, est aussi maire d'une commune, a besoin du soutien des autres représentants de sa commune pour mener sa politique intercommunale* ». La gestion collégiale de l'EPCI qui comporte aussi une part d'imprévisibilité nécessite d'avoir des « collaborateurs » fidèles et loyaux. En effet, selon les enjeux politiques du moment, les alliances entre dirigeants intercommunaux peuvent surgir et mettre ainsi à mal le « consensus communautaire » érigé en mode de gouvernance des EPCI à fiscalité propre. Des rapports de force défavorables au chef de l'exécutif intercommunal peuvent le faire « plier » voire le faire renoncer à une décision ou revenir sur sa position. La coalition trans-partisane de circonstance des trois vice-présidents de PAP et maires de La Roquette-sur-Siagne (UMP), d'Auribeau-sur-Siagne (UMP) et de Mouans-Sartoux (Vert, apparenté PS) est parvenu ainsi à faire échouer les tentatives d'élargissement (2004 et 2005) de cet EPCI vers de nouvelles communes des cantons de Saint-Vallier-de-Thiey et de Saint-Auban. Même si Jean-Pierre Leleux bénéficie de la solidarité des représentants de la commune de Grasse, la logique d'alignement des autres conseillers communautaires sur les positions de leurs maires le contraint à adopter une position de compromis. Le « jeu coalitionnel » en fonction des intérêts des maires remet donc à cause le « consensus communautaire ». La capacité d'action des maires/vice-présidents n'étant pas strictement dépendante des rapports qu'ils entretiennent

---

<sup>595</sup> Les auteurs néo-institutionnalistes anglo-saxons parlent de « Taken for granted ».

avec le président de l'EPCI, ce dernier est contraint de s'adapter à une configuration politique qui lui est défavorable. Ce qui n'est pas le cas de la relation que le maire entretient avec ses adjoints au sein d'une municipale. Ces derniers travaillent « sous sa responsabilité » selon la formule consacrée par les maires eux-mêmes.

La logique « municipaliste » est indissociable de l'activité politique intercommunale des dirigeants intercommunaux. Celle-ci est source d'accentuation de la différenciation politique préexistante entre élus d'un conseil municipal. Grâce à son investissement intercommunal, le maire cherche à réaffirmer son pouvoir au sein du conseil municipal et à asseoir son autorité :

*« Mes collègues du conseil peuvent être fiers du travail que les représentants de la commune et moi accomplissons au conseil communautaire. Il arrive que les élus qui n'y siègent pas, notamment l'opposition ne cherchent pas à comprendre ce qui s'y passe. Dans la communauté, nous travaillons pour la commune ».*<sup>596</sup>

Le maire met en avant les bienfaits de son activité politique intercommunale et fait passer l'opposition municipale comme « l'ennemi » des intérêts de la commune que les autres délégués communautaires défendent vaillamment sous sa responsabilité. Ainsi, il marque et accentue la différence politique entre la majorité (les représentants de la commune et moi) et l'opposition municipale. Il s'agit sans doute de montrer aux autres élus municipaux y compris l'opposition que le maire occupe toujours une place importante dans l'élaboration des politiques publiques communautaires. Car le discours récurrent tenu par les élus d'opposition municipale qui n'ont pas accès au conseil communautaire tourne autour du dénigrement de l'investissement du maire dans l'enceinte intercommunale. Pour eux « *le maire ne défend pas véritablement les intérêts de la commune au sein de l'EPCI. Je pense qu'on va vers des communes qui n'auront plus à gérer certaines compétences* »<sup>597</sup>. Si leur position politique laisse paraître un certain pessimisme quant à l'avenir de la commune, il n'en reste pas moins que les dirigeants intercommunaux cherchent à renforcer leur pouvoir local par le biais du réinvestissement des ressources de l'intercommunalité dans d'autres espaces politiques locaux. En effet, les ressources que leur procure leur investissement intercommunal, qu'elles soient politiques, financières ou symboliques, participent à renforcer leur « capital politique » acquis par un lent et long travail de construction de la confiance des électeurs.

C'est ainsi que des dirigeants intercommunaux comme Jean-Pierre Leleux (maire de Grasse - PAP), André Aschieri (maire de Mouans-Sartoux - PAP), Maxime Couillet (maire de Saint-Cézaire - CC des Terres de Siagne), Thierry Gueguen (maire de Séranon - CC des Monts d'Azur) se prévalent fréquemment lors des séances de leurs conseils municipaux de leur investissement intercommunal au « profit » de la commune. Nombreux sont également les maires des communes-membres des EPCI qui ne manquent pas l'occasion d'évoquer leur travail politique intercommunal dans des lieux de sociabilité (associations, comités de quartiers de la commune, cercles des anciens, fêtes populaires de quartiers ou de village...).

<sup>596</sup> Extrait du compte-rendu du conseil municipal de Saint-Vallier-de-Thiey, 23 février 2009.

<sup>597</sup> Extrait de l'entretien avec un conseiller municipal d'opposition de Valbonne-Sophia-Antipolis, commune-membre de la CASA. Cette dernière bien qu'elle ait l'opposition en son sein n'a désigné aucun conseiller municipal d'opposition pour siéger au conseil communautaire.

A titre illustratif, lors de la fête médiévale à Saint-Cézaire, le maire et président de la CC des Terres de Siagne vante « *les bienfaits de la communauté de communes pour le village* ». Pour lui « *il n'est pas question de rejoindre une autre intercommunalité* »<sup>598</sup>. Quant à Jean-Pierre Maurin, maire de Châteauneuf de Grasse et vice-président de la CASA il met en exergue devant une association d'entrepreneurs installés sur sa commune le fait que « *sur 120 projets de création ou reprises d'entreprises sur la CASA, dix se sont installés à Châteauneuf, tous soutenus par la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis* ».<sup>599</sup> Il s'agit pour le maire de se mettre en avant en publicisant un dynamisme de son activité politique intercommunale. En fait à travers son activité politique intercommunale, le maire essaie de séduire et de conquérir de nouveaux réseaux associatifs locaux.

De plus, l'accès à ces réseaux par la mobilisation de la ressource intercommunale est susceptible d'apporter non seulement des avantages à son territoire d'élection soit la commune, soit le canton et *in fine* sa circonscription législative. En effet, lors des élections législatives de 2012, le thème de l'intercommunalité a été évoqué par différents candidats dans leur profession de foi. André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, élu communautaire (CA Pôle Azur Provence) et candidat (Europe-Ecologie- Les Verts soutenu par le PS) dans la 2<sup>ème</sup> circonscription aux élus et habitants du canton de Saint-Vallier en ces termes : « *Les habitants du canton de Saint-Vallier et de la communauté de communes de Terres de Siagne doivent au même titre que les autres territoires, rester maîtres de leur avenir. La commune doit vivre au sein de leur communauté* »<sup>600</sup>. Cécile Dumas, conseillère municipale d'opposition à Antibes et conseillère communautaire (CASA), candidat (PCF/Front de Gauche) dans la 7<sup>ème</sup> circonscription va plus loin en éditant un journal dénommé *Le Journal du Front de Gauche de la CASA*, dans lequel elle dénonce « *la compromission de la CASA et les communes malmenées. Nous refusons le pouvoir absolu du ministre – maire – président de la CASA, Jean Leonetti, responsable UMP du département des Alpes-Maritimes* »<sup>601</sup>. Les candidats d'en face tel que Charles Ange Ginésy, maire UMP de Péone-Valberg, président de la CC de Cians Var, fustige « *l'irresponsabilité de celles et ceux qui agitent la peur de l'intercommunalité qui entraînerait la disparition de la commune* ».<sup>602</sup>

Ces prises de positions des différents candidats, qu'ils soient de droite ou de gauche, sont destinées avant tout à capter l'attention des électeurs. Chaque candidat met la commune au centre de ses préoccupations. En mobilisant la logique « municipaliste » contre l'intercommunalité, les candidats espèrent conquérir de nouveaux postes électifs qui viennent renforcer leurs positions de pouvoir local, surtout municipal. Peu publicisée dans l'espace public local, presque méconnue des citoyens de par son caractère « opaque » dans son fonctionnement, l'intercommunalité peut ainsi émerger dans les débats lors d'une élection locale. Elle révèle le temps d'une élection, une nouvelle arène politique où s'affrontent une catégorie d'élus locaux déjà bien dotés en ressources autour de l'enjeu d'une prétendue défense de la commune face à l'intercommunalité. En outre, les accords tacites routiniers entre les élus communautaires de sensibilités politiques et d'intérêts divergents sur de

<sup>598</sup> Extrait du discours de Maxime Couillet, maire de Saint-Cézaire et président de la CC des Terres de Siagne, juin 2011.

<sup>599</sup> Extrait du discours de Jean-Pierre Maurin, maire de Châteauneuf de Grasse et vice-président de la CASA, avril 2010 lors de l'installation d'une nouvelle boutique dans sa commune.

<sup>600</sup> Extrait de la profession de foi d'André Aschieri, candidat aux élections législatives de 2012.

<sup>601</sup> Extrait du *Journal du Front de Gauche de la CASA*, n°3, mars 2012.

<sup>602</sup> Extrait du discours de Charles-Ange Ginésy, lors de la réunion publique du 16 mars 2012.

nombreux sujets intercommunaux permettent de prendre des décisions en réduisant l'incertitude politique décisionnelle, car aucun maire d'une commune-membre d'un EPCI ne détient la majorité des sièges communautaires. Cette configuration politique oblige les maires à négocier tout en s'inscrivant dans une logique permanente de « défenseur de leur commune » Ces règles du jeu officieuses accentuent la conception « municipaliste » des élus dans l'action politique intercommunale si bien qu'il faut l'accord de tous les membres du bureau pour qu'une décision politique puisse être prise :

*« Il est évident que la création d'une communauté de communes crée un chef de file. Et le chef de file, c'est le président de la communauté de communes. Mais, il y a quand même la création d'un bureau, d'une direction qui discute de l'avenir de cette communauté de communes. C'est un peu comme le principe du conseil municipal : il y a le maire et le conseil municipal. Le maire propose et le conseil municipal décide. De ce fait, dans une communauté de communes, le président ne peut agir seul. Il agira en fonction de tous les maires qui l'entourent. Je ne pense pas qu'il y ait un monopole du chef de file sur une communauté de communes ».*<sup>603</sup>

Si au sein du conseil municipal, le maire détient à lui seul le pouvoir décisionnel car bénéficiant d'une majorité municipale qui lui est acquise, la prise de décision au sein de l'EPCI présente au contraire la particularité d'être soumise à l'unanimité des dirigeants intercommunaux, notamment le président et les vice-présidents. Or, aucune règle législative n'impose cette pratique des élus communautaires dans la prise de décision. Cette pratique de la règle officieuse de l'unanimité trouve en réalité sa source dans les premiers accords politiques constitutifs de la communauté de communes, d'agglomération ou urbaine. « L'unanimité », même s'il est souvent remis en cause par les pratiques subversives de certains élus communautaires, tend à consacrer le rôle prépondérant du maire dans le travail politique intercommunal. En effet, quand les maires décident de se regrouper au sein d'un EPCI à fiscalité propre, ils peuvent passer des accords politiques qui interdiraient, par exemple, qu'une commune soit lésée dans l'élaboration des politiques intercommunales. C'est ainsi que lors de la transformation de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur en communauté urbaine<sup>604</sup> en 2009, les vingt-quatre maires ont formalisé cette modalité informelle de prise de décision politique sans réelle valeur juridique. Cet accord informel de « préservation » de la commune, donc du pouvoir du maire dans une charte politique de fonctionnement (sans aucune valeur juridique) de la nouvelle structure intercommunale se fonde sur une sorte de confiance réciproque :

*« Ce texte veille sur l'identité communale et sur le rôle prépondérant des maires qui tirent leur légitimité du suffrage universel. Il fixe les grands équilibres du fonctionnement de la communauté urbaine. Réaffirmer l'identité de nos communes à un moment où l'intercommunalité s'inscrit durablement dans le paysage institutionnel français n'est pas contradictoire. Les communes et la communauté de Nice Côte*

<sup>603</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec Roland Cauvin, ancien maire de Capières, août 2007.

<sup>604</sup> Lors de la constitution d'une communauté urbaine, les communes lui transfèrent obligatoirement leurs compétences dans les domaines suivants (l'article L5215-20 du CGCT) : développement et aménagement économique, social et culturel ; zones d'activité, équipements ; aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou plan local d'urbanisme (PLU)) ; transports urbains ; gestion de l'habitat social ; politique de la ville ; services d'intérêt collectif : eau, assainissement, cimetières, abattoirs, marchés d'intérêt national ; environnement et cadre de vie : gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores.

*d'Azur participent d'un développement harmonieux et équilibré du territoire, au service de nos concitoyens. Les maires des communes-membres rappellent que l'échelon communal reste et demeure le creuset de la citoyenneté et de l'identité locale, le lieu où s'exercent le plus largement et le plus simplement la participation et le contrôle des citoyens, l'espace où s'exprime directement et immédiatement la volonté de la population. Les communes portent la mémoire collective des habitants et leur sentiment d'appartenance à un territoire, à une histoire, à une culture ».*<sup>605</sup>

Les maires invoquent toutes sortes d'artifices tels que « la citoyenneté », « l'identité locale », « la mémoire collective » pour justifier les compromis ou les arrangements qu'ils ont passés entre eux. Ces arrangements trouvent leur application dans la manière dont ils élaborent les politiques intercommunales. Un exemple illustratif de la mise en œuvre de ces accords s'objective dans la pratique de la compétence « aménagement de l'espace communautaire », l'une des compétences obligatoires de l'EPCI à fiscalité propre. Dans la règle du transfert de la compétence de l'urbanisme, il incombe à l'établissement intercommunal, en principe, de prescrire l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) de ses communes-membres. Dans la pratique, c'est le maire qui a la mainmise sur la prescription du PLU malgré son transfert à la communauté urbaine. On voit comment à travers cet exemple, le maire garde l'initiative de la mise en marche de l'élaboration du PLU de sa commune. Le conseil communautaire n'intervient qu'à la fin de toutes les opérations. La maîtrise du droit de sol du maire/vice-président se trouve ainsi préservée dans le processus décisionnel intercommunal. Le poids des pratiques « municipalistes » dans le processus décisionnel intercommunal n'est pas sans favoriser la reproduction des pratiques clientélares. L'intercommunalité tendrait donc à renforcer celles-ci, indissociables du processus d'institutionnalisation des EPCI à fiscalité propre.

#### **B. La permanence des pratiques clientélares dans le travail politique intercommunal**

A trop insister sur l'appropriation des ressources intercommunales par les élus locaux, on risque de perdre de vue la dimension clientélaire du « consensus communautaire » qui semble caractériser le fonctionnement des EPCI. Les réseaux de relation de cette nature permettent de consolider le pouvoir des dirigeants intercommunaux. Il ne faut donc pas négliger tout le travail d'entretien des clientèles qu'effectue discrètement les maires/présidents et les maires/vice-présidents. Tout en s'affichant en porteurs de projets intercommunaux de redynamisation de leur territoire d'élection par le biais de politiques publiques communautaires, les dirigeants intercommunaux veillent en même temps à maintenir un lien avec leurs clientèles électorales. Il s'agit de gérer des relations avec des groupes constitués tels que les acteurs associatifs et les demandes individuelles. Il semble que l'importance prise par l'action publique dans les pratiques politiques locales coïncide avec l'effritement des ressources clientélares traditionnelles<sup>606</sup>.

Alors, l'intercommunalité viendrait-elle renouveler ces ressources ? Le sort électoral d'un responsable local ne semble-t-il pas, plus que jamais, lié à sa capacité à redistribuer les biens publics que lui procure son travail politique intercommunal à des groupes sociaux ou à ses administrés-électeurs qu'à celle aussi de faire preuve de « bon gestionnaire » en mettant

<sup>605</sup> Extrait de la charte de fonctionnement de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CUNCA).

<sup>606</sup> NEVERS Jean-Yves, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *RFSP*, 1983, n°3, pp. 428-454.



en œuvre des projets « innovants » dans sa commune ? S'il est vrai que les pratiques clientélares sont peu ou pas du tout abordées dans les travaux portant sur l'intercommunalité et qu'« *elles ne sont plus aujourd'hui associées, dans l'imaginaire des observateurs de la vie politique (journalistes aussi bien que politologues), qu'à politique locale, dans ses manifestations les plus archaïques, voire folkloriques* »<sup>607</sup>, leur mobilisation discrète par les élus communautaires mérite qu'on s'y penche.

Jean-François Médard propose une définition du phénomène dans un article très ancien qui au niveau communautaire, pourrait trouver un nouveau terrain de manifestation plus subtile : « *Le rapport de clientèle est un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales. Il s'agit d'une relation bilatérale, particulariste et diffuse ; d'une relation de réciprocité qui suppose un échange mutuellement bénéfique entre partenaires inégaux* »<sup>608</sup>. Pour Jean-Louis Briquet, « *la notion de clientélisme sert à désigner des liens personnalisés, entre des individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeur très inégale, reposant sur des échanges durables de biens et de services, généralement conçus comme des obligations morales unissant un patron et les clients qui en dépendent* ». <sup>609</sup> Au sein des EPCI à fiscalité propre, des relations s'établissent entre les élus communautaires et des groupes sociaux sur la base d'accords informels. L'intercommunalité participe à entretenir les pratiques clientélares qui ont cours dans d'autres sphères politiques traditionnelles qu'elles soient locales comme les conseils municipaux ou nationales comme à l'échelle de l'Assemblée Nationale. Il est faux de penser que les relations et les pratiques politiques de ce type sont l'apanage de celles-ci. A l'échelle intercommunale, des liens politiques se créent et se fondent sur des échanges et des obligations interpersonnelles. Les élus communautaires construisent des réseaux clientélares qui reposent sur une savante exploitation des ressources que procure le contrôle du processus décisionnel intercommunal.

En évoquant la notion de « clientélisme politique » nous n'entendons pas nous inscrire dans l'approche des sciences sociales de ce phénomène qui le pose presque comme un postulat du bon fonctionnement de la démocratie et des élections, de la capacité des électeurs à séparer rationnellement les intérêts généraux des intérêts particuliers et personnels,<sup>610</sup> mais à l'envisager à deux niveaux, intimement liés. D'une part, à l'échelle de l'institution intercommunale, nouvel espace politique de pratiques clientélares où les relations entre élus communautaires s'apparentent à des échanges « de votes et soutiens contre services et faveurs » en lien étroit avec le processus décisionnel communautaire et d'autre part, entre élus communautaires et électeurs.

D'abord, en interne, l'on assiste ainsi à la mise en œuvre des relations de clientèles entre dirigeants intercommunaux. En effet, les pratiques clientélares sont au cœur de la négociation pour la prise de décision à la quasi-unanimité à des logiques de redistribution de

---

<sup>607</sup> SAWICKI Frédéric, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998, p. 217.

<sup>608</sup> MEDARD Jean-François, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *RFSP*, 1976, n°1, pp. 103-119.

<sup>609</sup> BRIQUET Jean-Louis, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », *op. cit.* pp. 7-37.

<sup>610</sup> DE BARROS François, « Elus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt : mise au jour de deux répertoires d'actions clientélares », *RFSS*, n° 71, 2007, pp. 27-46.

ressources. Mais ces pratiques sont difficilement avouées par les élus communautaires même si certains tentent de le dire à mots couverts :

*« Chacun sait ce qu'il veut. Les dossiers que nous traitons en commission entrent quand même dans une sorte de relations interpersonnelles. Vous croyez quoi ! Qu'on vote comme ça. Les maires, eux se comprennent. Voter oui, mais en échange de quoi ? D'ailleurs c'est long à vous expliquer, est-ce que vous comprenez ? ».*<sup>611</sup>

De tels propos implicites ne peuvent que laisser le chercheur sur sa faim. Ces propos ne peuvent que nous amener à poser une question : le vote d'une délibération par un maire/vice-président soutenu par ses conseillers communautaires se ferait-il donc en échange de quelque chose ? Face à cette interrogation, nous pourrions envisager que la mise en œuvre de la pratique clientélaire dans le processus décisionnel intercommunal peut être l'un des ressorts de la construction du « consensus communautaire ». Il semble bien y avoir dans ces échanges politiques entre élus communautaires une relation de réciprocité qui suppose un échange mutuellement bénéfique entre partenaires. Cela peut s'objectiver à travers l'attribution de subventions au maire par ses pairs, de construction de logements ou d'équipements sur le territoire communal. Par exemple, à Pôle Azur Provence<sup>612</sup> ou à la CASA<sup>613</sup>, dans la politique intercommunale de l'habitat, il est prévu la construction de logements dans chaque commune-membre sous la présente mandature communautaire (2008-2014). Ces logements seront construits en fonction des besoins exprimés par chaque commune donc par chaque maire.

Ces programmes de redistribution des biens publics à travers la construction de logements participent sans doute à créer des relations de fidélité réciproques entre des élus communautaires de bord politique souvent différent et qui trouvent leur concrétisation dans une certaine pratique « unanimiste » du vote des délibérations. On se rend bien compte que l'intercommunalité vient reproduire et renforcer les pratiques clientélares des élus locaux les plus importants, c'est-à-dire, les maires/présidents et les maires/vice-présidents qui cumulent d'autres fonctions électives directes (conseiller général, sénateur, député) ou indirectes (président ou vice-président dans d'autres organismes locaux ou intercommunaux).

Mais si ces relations de clientèle contribuent au renforcement de la hiérarchisation politique car elles se passent essentiellement entre ces derniers au détriment d'autres élus, notamment ceux qui sont moins dotés en ressources, elles participent paradoxalement à la régulation politique de l'institution communautaire et à la neutralisation des rapports de forces politiques qui semble lui assurer son maintien et sa pérennité. Personne n'a intérêt à remettre en cause l'institution intercommunale en dépit des pratiques subversives de certains élus communautaires de celle-ci. C'est ce que sous-tendent les propos du maire de Mouans-Sartoux qui prend fréquemment des positions contre l'élargissement de Pôle Azur Provence :

*« Au sein de notre communauté, il y a des choses qui ne fonctionnent pas très bien. Je pense qu'on ne prend pas assez le temps de réfléchir sur des questions intercommunales qui doivent pourtant nous préoccuper. Il y a par exemple la question d'agrandir notre communauté. C'est quand même une folie de faire les choses de cette*

<sup>611</sup> Extrait des propos tenus par un conseiller communautaire de la CASA, 23 octobre 2010.

<sup>612</sup> Délibération du conseil communautaire de PAP, 17 mars 2009.

<sup>613</sup> Délibération du conseil communautaire de la CASA, 13 mai 2009.

*façon. Mais je n'ai pas du tout envie de me retirer de la communauté. Ça au moins, c'est clair »*<sup>614</sup>.

On note un certain pragmatisme de l' élu communautaire, voire de réalisme dans ces propos car chacun paraît conscient de ce que pourrait lui procurer l'intercommunalité en termes de ressources malgré les critiques formulées. Mais ces propos traduisent aussi une forme de résignation à rester dans un EPCI à fiscalité propre qui nous fait penser à « l'emprise » de l'institution sur ses membres. Ils traduiraient sans doute l'acceptation de l'institution intercommunale par ses acteurs. On assiste dès lors au renforcement de la relation clientélaire des maires dans leur travail politique intercommunal dont les potentiels bénéficiaires au niveau communal sont les administrés-électeurs. En effet, au niveau municipal, et c'est là tout l'enjeu des pratiques clientélares intercommunales, cette même catégorie d'élus communautaires bénéficiant des retombées de ces pratiques pourra répondre aux nombreuses demandes sociales et attentes de leurs administrés dont la satisfaction leur permet de consolider leur légitimité politique locale. L'usage clientélaire des ressources intercommunales met au jour un rôle politique supplémentaire des maires avec l'émergence dynamique de l'intercommunalité.

La décentralisation est entrée ces dernières années dans une nouvelle phase en transférant de nouvelles compétences (le logement social, le développement économique, les transports...) aux élus locaux, non suivies de véritables soutiens financiers de la part de l'Etat. L'un des principes énoncés de la décentralisation est d'adapter les politiques publiques au plus près des besoins de la population. Cela a toutefois induit de nouveaux déséquilibres au sein du territoire, en raison de choix politiques différents et de l'inégalité des ressources des collectivités territoriales. Ce déficit de moyens financiers constitue un handicap à la consolidation des pouvoirs locaux compte tenu des demandes sans cesse croissantes des populations que les élus locaux doivent satisfaire. Les EPCI génèrent de nouveaux biens publics tels que les logements qui sont redistribués à des groupes sociaux. Cet acteur associatif local reconnaît les résultats dans leurs demandes de logements lorsqu'il affirme que :

*« Localement, il y a d'énormes problèmes de logements dans toutes les communes. Aujourd'hui, les gens ont besoin de se loger. C'est le premier poste de budget de dépenses des familles. Alors, si aujourd'hui les EPCI qui ont cette compétence sont une solution, le maire doit en tenir compte. Nous ne manquons jamais de le lui rappeler »*.<sup>615</sup>

Pour les citoyens, le maire détient toujours le pouvoir d'octroyer des logements. Il s'agit de « rappeler » à l' élu local que certes, les problèmes en termes de logements existent mais surtout que les administrés sont aussi des potentiels électeurs. Dans les communes, la rareté des biens publics (logements, emplois, etc.) et de subventions à cause du nombre élevé de demandeurs a déplacé les stratégies de captation des ressources publiques à l'échelle intercommunale. L' élu communautaire reconnaît lui-même que ses pairs s'inscrivent dans une logique d'appropriation des ressources publiques intercommunales pour le compte de leurs administrés :

---

<sup>614</sup> Extrait de l'entretien avec André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, élu communautaire de PAP.

<sup>615</sup> Extrait de l'entretien avec Pierre Roger, responsable d'une association de demandeurs de logements (Habitat durable) à Vallauris (CASA), 16 septembre 2009.

*« Actuellement, les maires vont à la communauté d'agglomération pour faire le marché. C'est-à-dire quand on s'approche de la période électorale municipale et chacun a besoin des résultats sur sa commune. Les maires sont conscients qu'ils tirent leur légitimité de la commune. C'est bien de montrer aux administrés ce qui a été obtenu. Ils mettent ces réalisations sur leur propre compte alors que ce sont les réalisations de la communauté. Il est vrai que les administrés interpellent leurs maires sur les réalisations communautaires faites sur leur territoire ».*<sup>616</sup>

Les ressources publiques communautaires renforcent la relation clientélaire. La redistribution clientélaire de ces dernières permet à l'élu local de renforcer sa légitimité politique à l'échelle municipale. Il est vrai que la contrepartie de la redistribution clientélaire des ressources intercommunales de ceux qui les reçoivent n'est pas directe par le vote, car les conseillers communautaires ne sont pas élus au suffrage universel direct comme les conseillers municipaux, mais l'échange permet d'élargir et d'entretenir la clientèle électorale. Il s'agit surtout de *« de fidéliser ou de consolider la contrepartie de l'échange à travers le soutien politique que leurs obligés peuvent leur apporter dans le cadre d'une élection »*<sup>617</sup>. Le receveur est animé par des sentiments de gratitude vis-à-vis du donneur et le changement politique à l'échelle municipale ferait perdre le bénéfice attendu des sollicitations (des ressources intercommunales mobilisées par le maire) ou menacerait éventuellement des gains déjà engrangés. Mais cette quête permanente des élus locaux de vouloir répondre aux besoins de divers groupes sociaux accentue entre eux la concurrence. Ils voient la coopération intercommunale comme un moyen supplémentaire pour accumuler des ressources nécessaires à leur implantation territoriale. Ils cherchent à travers des « entreprises » politiques intercommunales à consolider leur assise locale.

### **C. Des « entreprises » politiques intercommunales pour consolider l'assise locale**

Les élus communautaires entreprennent des activités intercommunales pour consolider leur assise politique locale. En effet, à l'échelle locale, en parallèle à d'autres associations auxquelles ils appartiennent, ils développent par le biais des ressources acquises sur le marché politique intercommunal toutes sortes d'associations économiques, culturelles, éducatives ou solidaires. Ils cherchent ainsi à majorer leurs « chances »<sup>618</sup>, pour parler comme Norbert Elias ou à diriger l'entreprise politique dominante. Le développement de leurs activités extra-municipales concourt au processus de monopolisation des ressources soit pour éliminer ou affaiblir les concurrents politiques, soit pour conforter leur assise territoriale.

En fait, l'intercommunalité vient renforcer les disparités des « chances » des compétiteurs électoraux de la vie politique locale car ils ne seront pas sur un pied d'égalité. En effet, Gilles Massardier fait remarquer qu' *« au-delà de l'allure ouverte du suffrage universel et du droit égal à présenter une candidature, la position d'éligible, et surtout de rééligible, pour les postes politiques les plus prestigieux est le résultat de l'accumulation des chances d'extraire le plus possible de ressources du territoire électif et au-delà : réseaux de soutiens sociaux, politiques, associatifs, institutionnels »*<sup>619</sup>. La capacité d'accès à ces

<sup>616</sup> Extrait de l'entretien avec Gilbert Pibou, maire de Pégomas, vice-président de PAP.

<sup>617</sup> MEDARD Jean-François, « Traits constitutifs du rapport de clientèle », *RFSP*, pp. 103-119.

<sup>618</sup> ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975, p. 31.

<sup>619</sup> MASSARDIER Gilles, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », in Gaxie Daniel, *op. cit.* p. 152.

ressources de la part de certains élus communautaires, surtout le maire-président ou les maires/vice-présidents exige que l'on s'assure la maîtrise du territoire où ils souhaitent renforcer leur emprise. Pour preuve, au niveau des activités économiques à l'échelle du territoire intercommunal, l'association Montagn'habits, présidée par le maire de Briannçonnet, vice-président de la communauté de communes de Monts d'Azur, se positionne comme l'un des plus grands employeurs du territorial intercommunal. Créée en 1998, cette structure associative est spécialisée dans le ramassage et la vente de vêtements et de textiles usagés à des partenaires pour leur recyclage. Elle est présentée comme une « *entreprise traditionnelle à caractère social qui œuvre dans la réinsertion sociale par l'emploi* ». <sup>620</sup>

En outre, Hubert Germain, l'un des dirigeants de la communauté de communes de Monts d'Azur, se présente comme l' élu communautaire entrepreneur qui réussit à mobiliser des ressources pour dynamiser les moyens financiers de l'association qu'il préside : « *Nous percevons des subventions de nos partenaires institutionnels comme les conseils général et régional, le Pôle Emploi, la DIRECTE pour nos actions concernant les chantiers d'insertion. Parallèlement, l'aide généreuse que nous nous apporte le SIVADES est en constante progression. Partie de 14 000 euros, il y a 4 ans, elle est passée à 27 000 euros cette année, cela nous a permis d'acheter un fourgon* ». <sup>621</sup> Mais, en réalité, certains élus communautaires ont une propension à regrouper leurs soutiens dans des réseaux associatifs autour de causes non politiques (l'insertion des personnes en difficulté dans le monde du travail) qui sont néanmoins susceptibles de peser sur les enjeux électoraux. En fait, la constitution de ces réseaux associatifs grâce à leur activité intercommunale n'est pas dénuée de toute stratégie de mise en place de réseaux notabiliaires qui offrent à des élus communautaires l'occasion de se poser en élus généreux et dévoués envers telle ou telle catégorie de la population (l'attitude de Hubert Germain à l'égard d'une frange de la population qui n'a pas accès facilement à l'emploi). Ce sont aussi des stratégies pour s'enraciner durablement sur un territoire.

Un autre exemple est aussi le festival du livre du Mouans-Sartoux créé en 1988 par le maire de Mouans-Sartoux dont le commissaire général est Marie-Louise Gourdon, adjointe et vice-présidente de PAP. Pour faciliter l'octroi d'une subvention régulière par PAP sur la période 2012-2014 au festival qui se déroule sur la commune de Mouans-Sartoux, l' élu communautaire crée l'association Centre d'expression culturelle et artistique. Ainsi par le biais de la signature d'une convention entre PAP et cette association, cette dernière bénéficiera chaque année d'une subvention de 32 000 euros <sup>622</sup>. Compte tenu du succès de cette manifestation (plus de 50 000 visiteurs par an), l'adjointe et vice-président se prévaut de pouvoir mobiliser des ressources importantes pour l'association. Aux yeux des membres de l'association et de la population, elle apparaît comme un acteur capable d'accéder à des ressources et de les redistribuer, ainsi que le fait remarquer une adhérente de cette association :

« *Je pense qu'elle fait des choses intéressantes pour l'association. Il n'y qu'à voir le monde qui vient pendant le festival du livre. Les gens viennent de partout. C'est*

---

<sup>620</sup> Extrait des statuts de l'association Montagn'habits. C'est une association de réinsertion professionnelle des personnes en difficultés sociales. Une « activité à action solidaire et sociale » de réinsertion par l'emploi selon les statuts de cette association.

<sup>621</sup> « Les partenaires de Montagn'habits renouvellent leur soutien », *Nice-Matin*, juin 2011.

<sup>622</sup> Délibération du conseil communautaire de PAP du 6 juillet 2012.

*formidable. C'est avec une poignée de bénévoles et l'implication de la responsable, on fait de belles choses pour les amoureux des livres et de la lecture »*<sup>623</sup>.

Marie-Louise Gourdon (vice-présidente de PAP) à l'instar d'Hubert Germain (vice-président de la CC des Monts d'Azur) se comporte comme un entrepreneur politique, soucieux de défendre des causes socialement et culturellement « désintéressées ». Mais en réalité, en captant les ressources intercommunales pour les réinvestir dans l'activité associative, ces élus communautaires à la tête de ces associations sont dans une logique d'entreprise politique pour majorer leurs « chances » de compétiteurs électoraux lors d'une future compétition politique. Ils utilisent une forme de proximité avec les adhérents au détriment des débats idéologiques. En réussissant à mobiliser des subventions pour le compte des associations, ces élus communautaires dominants (maire/président, maires/vice-président ou adjoints au maire et vice-présidents) se constituent au cœur de celles-ci des réseaux de soutiens politiques. Comme nous pouvons le remarquer, les élus communautaires bien positionnés dans l'espace politique local, à l'instar d'autres élus locaux (députés, sénateurs, conseillers généraux ou conseillers régionaux), développent toutes sortes d'associations économiques, culturelles (l'association Centre d'expression culturelle et artistique), ou solidaires (l'association solidaire Montagn'habits) qui rassemblent des individus sur la base d'un engagement bénévole au service d'une cause non politique. Mais ces activités associatives apparemment non politisées ne sont pourtant pas totalement indépendantes des luttes entre élus locaux pour de nouvelles positions de pouvoir ou d'élargir leurs réseaux de soutiens ou encore de consolider les postes déjà acquis.

En étant à la tête de ces groupements associatifs destinés à produire du lien social, les élus communautaires cherchent à apporter la preuve de leur compétence à gouverner du fait de leur activisme social ou associatif, l'un des éléments prégnants de la sélection du personnel politique intercommunal, comme nous l'avons démontré auparavant. Il s'agit de se faire apprécier des membres de l'association, de se poser en représentants dévoués des activités socialement « désintéressées » et de se faire les porte-paroles d'une frange de la population. Ce conseiller communautaire explique la reconnaissance que lui témoigne en retour les membres de l'association qu'il préside depuis de nombreuses années :

*« Ils me disent souvent : ici, on fait des choses concrètement, on agit plus qu'on parle. Un membre de l'association m'a dit un jour qu'on est dans la vraie vie des gens et qu'on travaille au quotidien pour eux. Ça fait du bien d'entendre parler les gens comme cela. Vous savez comme moi, qu'aujourd'hui il y a une forme de fossé qui sépare la population des politiques. Il y a beaucoup à faire. On y travaille »*<sup>624</sup>.

A noter que cette association bénéficie d'une subvention (3 500 euros) qui lui est versée chaque année par la CC des Monts d'Azur. Mais on comprend aisément que l' élu communautaire est un intercesseur entre l'EPCI et l'association, car il ne rate pas l'occasion de faire savoir qu'il « pense à eux »<sup>625</sup> dans son activité intercommunale, façon subtile de leur faire comprendre qu'il saura les remercier de leur soutien. A travers cette activité associative

<sup>623</sup> Extrait de l'entretien avec une adhérente de l'association «Centre d'expression culturelle et artistique », juillet 2011.

<sup>624</sup> Extrait de l'entretien avec Jacques Ballestra, maire d'Escagnolles et vice-président de la CC des Monts d'Azur, responsable d'une association d'aide aux personnes sur le canton de Saint-Vallier-de-Thiey, mars 2009.

<sup>625</sup> Propos tenus par Jacques Ballestra lors de l'une des réunions de l'association, 12 mars 2010.

« alimentée » plus ou moins financièrement par l'EPCI auquel il appartient, l' élu acquiert une certaine estime sociale auprès de la population qui voit en lui un élu « méritant » qui se dévoue pour les autres et qui fait un travail sur autrui<sup>626</sup>. L' élu est crédité d' une image d' élu « bienfaiteur », celui qui trouve des solutions pratiques aux difficultés de toutes sortes des membres de l' association.

En outre, ces conseillers communautaires se posent en élus généreux qui personnalisent par leur don leurs rapports aux profanes de la politique et essaient du coup de construire une représentation de la structure intercommunale auprès de la population. Grâce à de nombreuses études<sup>627</sup>, on sait que la notabilisation des élus locaux en France est l' une des conditions de réussite en politique. La conquête de nouveaux mandats électifs demande de la part des acteurs politiques un travail d' accumulation d' un capital social. L' intercommunalité devient comme l' un des éléments qui vient renforcer ce processus de notabilisation, car elle offre à certains élus locaux des ressources qui, réinvesties dans d' autres lieux, créent un tissu de relations sociales. La conduite de ces associations leur permet de développer des politiques publiques soutenues d' une certaine manière par la structure intercommunale par le biais des subventions en dehors des circuits classiques de l' administration intercommunale. Ils peuvent de cette manière dispenser à leurs soutiens des avantages matériels et symboliques et espérer avoir en retour des retombées en termes électoraux.

En effet, par le biais de cet activisme intercommunal, les élus communautaires accumulent des ressources et parviennent à constituer des soutiens qu' ils peuvent mobiliser pour conquérir ou perpétuer leur fonction d' élu local. Avec l' émergence de l' intercommunalité offrant de nouvelles opportunités de ressources, les élus locaux acquièrent une propension à constituer des groupes sociaux susceptibles le moment venu de les solliciter pour peser sur les enjeux électoraux, partisans et municipaux. Ils créent des réseaux de relations sur lesquels ils peuvent fonder la domination de leurs entreprises politiques et exercer une influence sur le jeu politique local et intercommunal. La construction de ces réseaux de relations par l' appropriation des dispositifs intercommunaux ou par l' externalisation de leurs activités politiques intercommunales dans des réseaux associatifs permet de renforcer la figure de l' élu local sous l' angle du notable. L' intercommunalité contribue à renforcer les espaces de mobilisations d' ordre notabiliaire qui peuvent prendre des formes très variées selon les ressources des élus communautaires. Nous pouvons mettre quelques exemples à titre illustratifs.

Membre influent du syndicat mixte de sa commune à la tête duquel il a placé l' un de ses conseillers municipaux, le maire d' Auribeau-sur-Siagne endosse un rôle d' intercesseur de ressources intercommunales pour le compte de ce syndicat. Ce syndicat auquel est assigné la « mission d' animation du village à travers des activités culturelles », bénéficie des subventions de PAP. Elu depuis presque trente ans, Jacques Varrone, maire UMP, fait partie de ces élus communautaires qui s' adaptent aux règles du jeu politique intercommunal dont il tire des ressources. Au risque de créer un nouvel oxymore, Jacques Varrone à l' instar de ses

---

<sup>626</sup> Cette formule est de F. Dubet qui entend définir par-là l' ensemble des activités professionnelles et bénévoles participant à la socialisation des individus – *Le déclin de l' institution*, Paris, Le Seuil, 2003.

<sup>627</sup> AGULHON M., GIRARD L., *Les maires en France : du consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986 ; GEORGE Jocelyne, *Histoire des maires en France 1789-1939*, Paris, Plon, 1989 ; GARRAUD Philippe, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L' Harmattan, 1989, 222 p.

pairs, agissant en « *notable professionnel* »<sup>628</sup> pour reprendre la formule de Julie Fretel, s'approprie des dispositifs informels (la charte de d'agglomération, la charte de l'environnement, le projet d'agglomération..) et des ressources générées par l'intercommunalité et semble s'inscrire dans une démarche qui s'apparente à celle d'un notable qui fait don de sa personne à la ville. Il se pose en serviteur dévoué de sa commune car à travers ce syndicat il participe selon ses propres termes, « *à créer des liens de solidarité entre les gens du village* »<sup>629</sup>. Par exemple à travers l'usage de la charte intercommunale de l'environnement, il veut démontrer aux yeux de ses administrés sa capacité à mener des projets pour le compte de sa commune. Il conforte son image d'élus compétent et dévoué.

Pour les élus communautaires à l'origine de la charte « *l'avenir du Moyen-Pays est lié à la qualité du cadre de vie. Son projet sera l'expression de l'équilibre retrouvé entre développement local et protection de l'environnement* »<sup>630</sup> C'est dans la charte de l'environnement de la communauté d'agglomération de Pôle Azur Provence que le maire essaie de se poser en défenseur du cadre de vie de sa petite commune dans sa politique intercommunale. Etant le maire d'une commune rurale, Jacques Varrone s'approprie les actions communautaires pour dynamiser son territoire d'élection. Il est conscient que c'est un dispositif qui trouve un écho favorable auprès de ses administrés. Comme Jacques Varrone, les élus communautaires construisent des réseaux d'ordre notabiliaire en usant des ressources communautaires. Ainsi sensibilisées aux questions environnementales, se créent des associations qui trouvent un soutien financier auprès de la municipalité et de PAP avec les subventions distribuées dans le cadre de la charte intercommunale de l'environnement. Ce sont des lieux de légitimation supplémentaire de leur pouvoir en offrant aux élus communautaires l'occasion de s'afficher en dirigeants généreux envers leurs administrés-électeurs. Ces activités apparemment non politisées ne sont pas totalement indépendantes des luttes qui ont lieu en interne au sein des établissements intercommunaux. De plus, certains élus communautaires vice-présidents redistribuent leurs indemnités à leurs collaborateurs de cabinet ou à des associations locales. C'est le cas de Gérard Spinelli, maire de la commune de Beausoleil qui redistribue l'intégralité de son indemnité de vice-président de la CARF à la Mission locale qu'il préside depuis 2008. Tous escomptent en retour des retombées sur le plan électoral.

La thématique intercommunale est également mobilisée dans certaines associations mises en place par les élus communautaires. En suscitant le débat sur l'intercommunalité au sein de leur association comme c'est le cas de l'association « Mouvement des citoyens », présidée par André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux et vice-président de PAP, les conseillers communautaires membres de l'association et principaux animateurs - quatre - se posent en « défenseurs » de la commune. L'intercommunalité occupe une place importante dans les débats organisés par cette association. Se mobilisant pour la défense des intérêts de la commune, qu'ils soient environnementaux ou urbanistiques,<sup>631</sup> cette association s'approprie aussi des questions intercommunales susceptibles de menacer les intérêts de la commune :

<sup>628</sup> FRETTEL Julien, « Le parti comme fabrique des notables. Réflexion sur les pratiques notabilliaires des élus de l'UDF », *Politix*, vol.17, n° 65, 2004, pp. 45-72.

<sup>629</sup> Extrait de l'entretien avec Jacques Varrone, maire d'Auribeau-sur-Siagne et vice-président de PAP.

<sup>630</sup> La charte de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, p.1.

<sup>631</sup> En 2010, sous l'impulsion du maire de Mouans-Sartoux, les « militants » de cette association se sont mobilisés pour faire échec au projet d'installation d'une grande surface commerciale de meubles, située à



*« A partir du moment où une question concerne la vie de plusieurs communes dont les citoyens résidents se retrouvent au sein de l'association, il faut en parler. A un moment les gens ont commencé à poser des questions sur l'intercommunalité. Alors on a commencé à expliquer quelles étaient les compétences qui avaient été transférées à l'intercommunalité et celles qui restaient au niveau communal. Le maire de Mouans-Sartoux qui préside l'association a répondu aux questions posées. Il a dit les choses auxquelles il est attaché en insistant sur les aspects qui lui tiennent à cœur et qui sont très connus. En l'occurrence, les services publics tels que la régie municipale des eaux, la régie des cantines, la régie des pompes funèbres. Il a insisté sur une compétence qui n'a pas été transférée à la communauté d'agglomération. Elle reste au niveau de toutes les communes-membres de Pôle Azur Provence : la maîtrise du droit des sols qui est importante pour une commune ».*<sup>632</sup>

Les principaux animateurs de cette association étant tous des conseillers communautaires, leurs prises de positions sur les questions intercommunales leur confèrent du crédit, de la notoriété, et en retour, ils engrangent des bénéfices politiques, leur permettant de consolider leur position de pouvoir local (ils sont tous adjoints au maire et conseillers communautaires et représentants de leur commune dans des syndicats intercommunaux). Il y a quelque chose chez les élus communautaires qui ressemble aux notables, lié en fait à leur propension à regrouper une partie de la population dans des réseaux associatifs pour les rétribuer de diverses façons (initiatives bénévoles, distribution de subventions captées à l'échelle intercommunale, image d'élus qui défendent leur commune contre un prétendu « envahisseur »). On peut même avancer que c'est sans doute grâce en partie au soutien de cette association et à son investissement sur les questions touchant à l'intercommunalité que Marie-Louise Gourdon, adjointe au maire de Mouans-Sartoux serait parvenue à se faire élire conseillère générale du canton de Mougins.

Au travers de leurs engagements à la tête d'entreprises au profit de causes détachées en apparence des enjeux politiques, les élus communautaires usent en réalité de leur investissement intercommunal pour consolider leur assise politique locale. L'intercommunalité permet aux élus locaux de construire et de consolider les ressources extra-partisanes. De plus, elle participe à un processus de notabilisation des élus car ils institutionnalisent des pratiques intercommunales qui puisent dans les anciennes pratiques politiques locales, un rôle permanent d'intercesseur entre son territoire d'élection et d'autres structures périphériques, le rôle du notable qui se dévoue pour une cause, pour sa commune, celui qui institue plusieurs types d'échanges politiques dans le but de consolider son pouvoir local et de perpétuer son travail de représentant.

Cependant les questions intercommunales apparemment non politisées ne sont pourtant pas totalement indépendantes des luttes qui ont lieu au sein des EPCI à fiscalité propre pour la défense des intérêts propres à chaque commune. Dans la pratique, la conduite des affaires intercommunales se déroule entre jeux d'alliances des élus communautaires et pratiques subversives de l'institution intercommunale tant en interne qu'en externe.

---

l'entrée de la ville. Ils invoquent la pression foncière avec son corollaire d'atteintes de toutes sortes à la qualité de vie du village.

<sup>632</sup> Extrait de l'entretien avec Daniel Leblay, adjoint au maire de Mouans-Sartoux, conseiller communautaire titulaire de PAP et membre du bureau communautaire, octobre 2007.

### **Section 3 : L'émergence d'un nouvel espace de consolidation du pouvoir politique local**

L'intercommunalité participe à la recomposition de l'espace politique local en instituant de nouveaux lieux de pouvoir et de prise de décision. Aujourd'hui, les établissements publics de coopération intercommunale transcendent les frontières communales et captent de nombreuses compétences stratégiques des communes telles que le développement économique, l'aménagement du territoire ou la détention du pouvoir fiscal, c'est-à-dire, celui de voter des taux d'imposition et d'en percevoir les produits à leur profit. Dans la mesure où les communes et les EPCI sont foncièrement imbriqués et que les questions intercommunales sont aussi des enjeux politiques locaux, se crée donc un nouveau terrain où certains élus communautaires cherchent à affirmer un leadership politique local à travers le prisme du processus décisionnel communautaire. **(A)**

Si certains élus locaux sont devenus aujourd'hui des professionnels de la politique, tous sont loin de pratiquer la politique à un niveau professionnel. Même dans le cas où les élus locaux exercent, de fait, leurs mandats électifs à temps plein, le principe du bénévolat qui fonde la légitimité de l'élu, n'est pas remis en cause<sup>633</sup>. Dans certains établissements publics de coopération intercommunale, des élus communautaires exercent leur mandat de délégué de communes avec un statut de l'élu bénévole/amateur par opposition à l'élu professionnel. Dans l'espace politique intercommunal, il s'opère ainsi une distinction entre les élus qui exercent leurs mandats à temps plein et/ou sont titulaires de charges exécutives et les autres, ce qui revient à entériner l'idée d'une différenciation croissante élective au profit des principaux élus communautaires **(B)**

---

<sup>633</sup> DELCAM Alain et LOUGHIN John (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 2003.

### A. L'affirmation de nouveaux rôles de leadership politique local

La question de la répartition du pouvoir et de son exercice au quotidien dans les EPCI à fiscalité propre reste peu ou pas du tout abordée dans les travaux de recherches. Or les EPCI sont des lieux de pouvoir qui participent à la distribution du pouvoir au niveau local et intercommunal. Il en résulte une certaine différenciation de profils politiques et de fonctions valorisés dans les structures intercommunales qui accentue la hiérarchisation politique tant au niveau intercommunal qu'au niveau d'autres espaces politiques locaux, notamment, l'espace communal. Certains élus agissent dans un système intercommunal qu'ils connaissent bien et dont ils retirent une légitimité politique supplémentaire en vue d'assurer leur élection, voire leur réélection sur d'autres marchés politiques locaux. Les nouvelles dimensions politiques des changements d'échelle territoriale liées à la mise en place des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre offre à certains élus communautaires de nouvelles possibilités de jouer de nouveaux rôles de leadership politique.

La recomposition territoriale induite par la montée en puissance de l'intercommunalité exige des élus communautaires qu'ils s'investissent dans le travail politique intercommunal en développant des stratégies qui leur assurent une certaine visibilité<sup>634</sup> dans le champ politique local. Emmanuel Négrier dans son analyse des différents styles de leadership montre bien la marge de manœuvre dont les acteurs disposent dans l'adaptation et la transformation des règles politiques et institutionnelles. Les règles de l'échange politique s'inscrivent dans la perspective des configurations territoriales. L'échange politique est défini comme « *une transaction, ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires. Ces territoires dépendent de règles du jeu politique, s'inscrivent dans des configurations territoriales, et participent de façon dialectique à leur reproduction et à leur changement* ». <sup>635</sup>

Dans cet échange politique avec la mise en œuvre de la loi Chevènement qui a été l'occasion de développer de nouvelles transactions de la part des acteurs, l'espace territorial intercommunal permet non seulement l'introduction de nouvelles ressources politiques favorables à certains élus communautaires pour consolider leurs légitimités auprès de leurs pairs, mais permet aussi de garder leur pouvoir local traditionnel, notamment municipal :

*« Les maires ont un pouvoir. Il y a deux types de pouvoir : le pouvoir politique qui consiste à peser sur les délibérations de la communauté d'agglomération. On le sent surtout au niveau de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères où dans les cinq communes de notre communauté, on a cinq taux différents. Les maires interviennent de façon politique, puisque légalement la loi ne leur donne pas la possibilité d'intervenir. Ils ont aussi le pouvoir légal où le taux de la taxe professionnelle doit progresser en adéquation avec le taux de la taxe d'habitation. Si les maires n'augmentent pas leurs taxes d'habitation, il peut être difficile pour la communauté d'agglomération de faire bouger son taux de taxe professionnelle. Le taux des ménages, le taux des entreprises sont liés entre eux et du coup, les maires bénéficient*

<sup>634</sup> NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, 270 p.

<sup>635</sup> NEGRIER Emmanuel, *op. cit.* p. 214.

*de ce blocage-là. En tant que conseillers communautaires, mais maires, ils infléchissent sur les décisions de la communauté d'agglomération ».*<sup>636</sup>

Les propos de ce fonctionnaire communautaire traduisent l'influence des élus dominants qui occupent des positions de leadership au sein de l'arène intercommunale, nouveaux lieux de négociations des politiques publiques locales. La mobilisation de l'échange politique permet à ces élus communautaires dominants, notamment, les maires, occupant des fonctions au sein de l'exécutif intercommunal, d'intervenir dans les décisions majeures politiques, d'exercer une certaine influence sur les projets publics communautaires au profit de leurs territoires<sup>637</sup>, sources de légitimité politique supplémentaire auprès de leurs électeurs.

En effet, l'intervention sur des politiques publiques intercommunales révèle l'implication des élus communautaires dans un dispositif d'action politique qui se justifie par leur souci permanent de tenir compte des attentes de leurs électeurs sur leurs territoires respectifs institutionnels. En 2009, le projet d'installation<sup>638</sup> d'une usine d'incinération, connue sous le nom de centre de valorisation énergétique (CVE) sur la commune de la Roquette-sur-Siagne, l'une des communes-membres de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP) est un exemple illustrateur de cette affirmation de leadership politique de l'élus communautaire.

Conscients de l'impopularité d'un tel projet sur leur territoire politique et institutionnel auprès de leurs administrés, les délégués représentant la commune de la Roquette-sur-Siagne avec à leur tête, le maire, André Roatta, par ailleurs vice-président de la communauté, vont s'y opposer. L'élus communautaire, surtout le maire, est perçu par ses administrés comme le leader à la tête d'un groupe d'élus de la commune qui est censé défendre leurs intérêts au sein de l'enceinte intercommunale. Le maire de la Roquette-sur-Siagne à travers le bulletin d'information *La lettre du maire*,<sup>639</sup> édité spécialement sur le sujet des déchets écrit :

*« Traitements des déchets : où en est-on ? Comme je m'y étais engagé, chaque fois qu'un dossier important concernera la vie de notre commune, je m'adresserai à vous par l'intermédiaire de « La Lettre du Maire ». Puisqu'il se dit et s'écrit tout et n'importe quoi sur le sujet, parlons déchets ! A aucun moment, la municipalité n'a accepté et encore moins n'a demandé l'installation d'un centre de traitement à la Roquette-sur-Siagne. Avant de prendre une position sur ce sujet, il nous a paru normal d'analyser le dossier, de demander des garanties et des contreparties financières. Pour nous, réfléchir, discuter, informer ne veut pas dire accepter ce projet sur notre commune ».*

<sup>636</sup> Entretien avec Gérald Maiarelli, responsable du service des finances et des marchés publics de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP), avril 2007.

<sup>637</sup> SMITH Andy et SORBETS Claude, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR, 2003, 396 p.

<sup>638</sup> Depuis de nombreuses années, le problème des déchets ménagers se pose avec acuité dans l'ouest du département des Alpes-Maritimes. Après l'opposition de la commune de la Roquette-sur-Siagne dont la compétence d'enlèvement des déchets ménagers est confiée à la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP) qui représente ses communes-membres au sein du syndicat mixte de coopération intercommunale pour la valorisation des déchets du secteur Cannes-Grasse. Le conseil syndical de cette structure intercommunale des déchets décide le 16 juillet 2010 l'implantation de deux centres de traitement des déchets ménagers sur deux communes, l'un à Grasse pour la valorisation organique des déchets et l'autre à Cannes, pour la valorisation énergétique des déchets.

<sup>639</sup> *La Lettre du maire*, n°2, décembre 2009.

Cette posture politique révèle la difficulté de l'échange politique dans le cadre de la coopération intercommunale où des élus communautaires cherchent à affirmer leur leadership politique. En effet, le 16 juillet 2010, après le refus des délégués de la commune de La Roquette-sur-Siagne, de l'installation du centre de valorisation énergétique (CVE) sur leur territoire, le maire de Grasse, président de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence décide de l'installer sur le site des Roumigières<sup>640</sup> à Grasse, à quelques kilomètres de la commune d'Auribeau-sur-Siagne. Mais pour les élus communautaires représentant la commune d'Auribeau-sur-Siagne, le site des Roumigières en limite entre les communes de Grasse et d'Auribeau-sur-Siagne, toutes deux membres de Pôle Azur Provence, n'est pas un endroit approprié pour ce type de projet de traitement des déchets ménagers. Ainsi, sur l'initiative politique du maire de cette commune, Jacques Varrone, les conseillers municipaux votent une motion contre le projet d'incinération :

*« Je me suis toujours positionné contre l'incinération car ce procédé n'est pas du développement durable. Il est en contradiction avec les "Grenelle" qui visent à instaurer un environnement respectueux de la santé publique. Les substances disséminées dans l'air, les fumées participant au réchauffement climatique, les déchets ultimes non valorisables. La synergie entre toutes les substances, il faut penser à leur vieillissement, aux nouveaux produits industriels qui vont être créés et regarder dans le passé l'exemple de la dioxine dans la vallée de la Maurienne. Il y a d'autres solutions dont un meilleur tri tout en recherchant des solutions non polluantes pour les 20% de produits restant en fin de vie. Ce site proposé par le maire de Grasse, a été choisi sans concertation ni débat et il est le plus mauvais choix, comme l'a d'ailleurs dit Jean-Pierre Leleux lui-même »<sup>641</sup>*

Cette posture d'opposition de certains élus communautaires contre des projets communautaires participent de la stratégie d'affirmation d'un rôle de leadership politique tant au niveau de l'échelle municipale que de l'échelle intercommunale. Il est par ailleurs important de noter que la compétence d'enlèvement des ordures ménagères des communes a été transférée à la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence qui elle-même à son tour l'a transférée au SIVADES<sup>642</sup>, chargé de la collecte et du traitement des déchets sur le secteur Cannes-Grasse. Le SIVADES prend des décisions au sein de son conseil syndical où siègent les représentants de Pôle Azur Provence au nom des communes-membres.

La posture adoptée à travers le vote d'une motion au sein d'un conseil municipal d'une des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre contre le projet d'incinération révèle que même si les élus communautaires avec à leur tête le maire paraissent être dépossédés d'un pouvoir de décision dans certaines compétences intercommunales transférées à d'autres structures intercommunales, ils peuvent toujours influencer sur la prise de décision. L'investissement de l'élus communautaire en tant que leader dans l'arène intercommunale lui permet d'assurer une visibilité dans le champ politique local et de placer les délégués de sa

<sup>640</sup> Le site des Roumigières est situé entre les quartiers Saint-Antoine et Saint-Jacques à Grasse, desservi par la route départementale 9 (RD9). Selon certains opposants associatifs à ce projet de centre d'incinération, le site des Roumigières se situerait au-dessous de l'hôpital Clavary et de la source du Vivier d'Auribeau-sur-Siagne.

<sup>641</sup> Extrait du discours du maire d'Auribeau-sur-Siagne, lors du conseil municipal du mois d'octobre 2010.

<sup>642</sup> Le SIVADES est l'établissement public de coopération intercommunale pour la valorisation des déchets du secteur Cannes-Grasse. Créée en 1994, cette structure intercommunale comprend 12 communes : la ville de Cannes, la communauté de communes des Terres de Siagne (Cabris, Le Tignet, Peymeinade, Saint-Cézaire-sur-Siagne, Saint-Vallier de Thiey et Spéracèdes) la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (Auribeau-sur-Siagne, Grasse, La Roquette-sur-Siagne, Mouans-Sartoux et Pégomas).

commune au sein du conseil communautaire sous sa responsabilité politique comme au conseil municipal.

Outre l'intervention contre des projets intercommunaux impopulaires<sup>643</sup>, l'investissement intercommunal montre que certains élus communautaires travaillent à doter leurs territoires d'élection d'un maximum de ressources intercommunales. L'affirmation de nouveaux rôles de leadership politique de certains élus, notamment le président et les vice-présidents dans la conduite des affaires intercommunales, n'est pas sans incidence sur le rôle des autres conseillers communautaires. Du coup, le conseil communautaire qui était érigé en théorie comme l'organe délibérant de l'EPCI se trouve dans la pratique dessaisi de son pouvoir décisionnel au profit d'une autre catégorie d'élus communautaires, en l'occurrence, le président et les vice-présidents. L'intercommunalité tout en favorisant l'affirmation de nouveaux rôles dévolus à certains élus communautaires participe à réaffirmer, voire à consolider l'aspect professionnel du travail politique intercommunal.

### **B. La professionnalisation politique affirmée des élus communautaires**

L'évolution de la fonction de l' élu local dans la nouvelle donne intercommunale paraît insuffisamment explorée. Or être élu communautaire, eu égard aux nouvelles responsabilités qui incombent à ce dernier, n'a pas le même sens que d'être simple conseiller municipal. Que ce soit en termes de responsabilités, de condition sociale, de ressources politiques ou institutionnelles ou même de carrière politique à l'échelle locale, l' élu communautaire se différencie de ses pairs municipaux. Cette situation résulte de la combinaison de plusieurs éléments qui participent à la construction de nouveaux rôles politiques qui accentuent une hiérarchisation politique dans l'arène intercommunale qui n'est pas sans conséquence sur la configuration politique locale. Elle donne lieu en effet à un accroissement des pouvoirs d'une catégorie d'élus non seulement sur l'espace politique intercommunal mais aussi sur d'autres politiques locaux, notamment le terrain municipal.

Parmi les élus communautaires, comme nous l'avons montré précédemment, beaucoup sont des élus municipaux depuis de longues années. Beaucoup d'entre eux ont également abandonné une activité professionnelle antérieure pour se lancer dans la politique à temps complet et progresser dans une hiérarchie de postes, par exemple depuis le mandat de conseiller municipal jusqu'à leur accession au mandat de conseiller communautaire. Sauf en cas d'échec, ceux qui entrent ainsi dans la vie politique locale tendent, par tous les moyens, en l'état actuel des choses, à y rester le plus longtemps possible. Il semble que l'on observe de plus en plus au niveau local avec la décentralisation, le développement des politiques des administrations territoriales et l'augmentation de la charge de travail des élus à une professionnalisation croissante de la vie politique locale. La professionnalisation semble désormais s'imposer à l'ensemble du milieu politique. L'intercommunalité participe à ce mouvement de renforcement de la professionnalisation de la vie politique locale.

L'émergence de l'intercommunalité va de pair avec une certaine technicité des fonctions des rôles liée aux transferts des compétences communales, le plus souvent techniques, aux EPCI à fiscalité propre. En effet, le transfert à ces derniers de compétences stratégiques comme l'aménagement du territoire, le développement économique, la collecte et

---

<sup>643</sup> FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, 304 p.

le traitement des déchets ménagers à l'échelle d'un territoire plus vaste, donne à certains délégués communautaires un rôle essentiel dans la production des politiques publiques locales au sein des commissions intercommunales. En d'autres termes, on assiste à une spécialisation des missions confiées aux conseillers communautaires qui nécessite un savoir-faire. Elle leur impose donc de détenir des compétences en matière de gestion de l'action publique.

Les compétences techniques et le « *capital social professionnel* »<sup>644</sup> qui découlent de la « multipositionnalité » que nous exposons plus haut comme étant l'un des éléments prégnants dans l'accession à l'espace politique intercommunal, confèrent aux élus communautaires un « capital de confiance », reconnu par leurs pairs qui les élisent à l'intérieur des conseils municipaux. Cette « multipositionnalité » va leur permettre de convertir des compétences et des ressources accumulées au sein d'autres espaces sociaux et politiques locaux, c'est-à-dire, prédisposés à gérer des problèmes de plus en plus complexes au sein de l'enceinte intercommunale. Par exemple, le champ d'intervention limité des vice-présidents leur impose très souvent de détenir des aptitudes dans tel ou tel domaine d'intervention publique communautaire. Ils se voient ainsi confier des missions qui nécessitent un degré élevé de spécialisation.

Le parcours de monsieur Michel Bourrillot, 70 ans, adjoint au maire d'Auribeau-sur-Siagne, depuis de nombreuses années de cette commune-membre de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, délégué communautaire titulaire, représente parmi d'autres, un exemple de cette confirmation de la professionnalisation politique liée à la détention de nouvelles responsabilités politiques intercommunales.

---

Michel Bourrillot est adjoint au maire d'Auribeau-sur-Siagne depuis 1983, date de la toute première élection comme maire de monsieur Jacques Varonne, vice-président, membre du bureau communautaire de PAP. Outre ses multiples activités dans de nombreuses associations communales, il a également à son actif un long parcours dans le domaine professionnel de la collecte et du traitement de déchets au sein d'une grande entreprise évoluant dans ce secteur. La détention de ce « capital social professionnel » lui permet non seulement d'occuper le poste de vice-président de la commission de la collecte et traitement des déchets de Pôle Azur Provence, mais aussi d'être délégué de cette dernière au sein du syndicat intercommunal de valorisation des déchets (SIVADES) dont il est le deuxième vice-président.

---

Cette nouvelle division du travail politique qui s'opère à l'échelle intercommunale engendre une forme de spécialisation des activités de l' élu communautaire. De plus, elle implique une professionnalisation croissante des compétences et des savoir-faire nécessaires pour prétendre diriger des instances intercommunales telles que les commissions des EPCI à fiscalité propre. Ces instances intercommunales sont non seulement des lieux techniques de travail mais aussi et surtout de nouveaux espaces d'enjeux de pouvoir où l' élu communautaire devient un spécialiste des questions relatives à la compétence intercommunale dont il a la

---

<sup>644</sup> MARESCA S., « Le territoire politique », *RFSP*, vol. 34 (3), juin 1984, pp. 459-460.

charge. Pour preuve, madame Dominique-Sassone Estrosi, est dans une situation « *d'agent multicarte* <sup>645</sup> », parmi bien d'autres élus communautaires.

---

Elue depuis 2001 en qualité d'adjointe de l'ex-maire de Nice, Jacques Peyrat et réélue lors des élections municipales de 2008, Dominique Sassone-Estrosi occupe un poste d'adjointe dans l'actuelle majorité municipale UMP en charge du logement, de la cohésion sociale et de la lutte contre les discriminations. Mobilisant cette ressource politique dans ce secteur du logement dont elle a la charge au conseil municipal, elle occupe la 15<sup>ème</sup> place de vice-présidente de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur déléguée au logement et à la politique de la ville. Elle a été nommée en 2008, présidente de Côte d'Azur Habitat, un important organisme départemental de l'habitat et du logement avec 610 agents. Les missions de cette structure s'articulent autour de la construction, de la gestion, de l'amélioration et de la réhabilitation de l'habitat. Elle gère plus de 22 000 logements dans le département des Alpes-Maritimes.

---

Des compétences spécifiques et techniques acquises dans d'autres espaces sont mobilisées par une catégorie de délégués communautaires pour occuper de nouvelles fonctions au sein des établissements publics de coopération intercommunale qui tendent à renforcer l'aspect professionnel de leur activité politique. Un certain savoir-faire, des aptitudes et des ressources leur permettent d'asseoir leur autorité vis-à-vis de leurs pairs et leur confèrent une légitimité politique supplémentaire. La professionnalisation de l'activité politique des élus communautaires se voit renforcée par la reproduction de la division du travail à l'œuvre dans d'autres structures institutionnelles. Elle implique du coup une réaffirmation de la différenciation entre élus ne détenant pas les mêmes ressources pour s'investir dans le travail intercommunal. En outre, la division des compétences intercommunales, corollaire de la segmentation du travail politique intercommunal, contribue à la concentration des questions intercommunales entre les mains d'une minorité d'élus locaux.

La spécialisation et la réaffirmation de la professionnalisation politique liées à l'émergence de l'intercommunalité favorisent l'apparition de nouveaux intérêts politiques. Par position et disposition, l'élue communautaire professionnelle est conduite à prendre en charge divers intérêts locaux, par exemple, ceux de certains de ses électeurs ou ceux des milieux avec lesquels il entretient une certaine proximité. Il s'agit alors de penser aux subventions intercommunales importantes octroyées à certains groupes sociaux locaux. En effet, les EPCI à fiscalité propre sont de nouveaux lieux de captation de ressources financières au profit de multiples acteurs des communes-membres. Nous assistons non seulement à la reproduction à une échelle politique plus large des pratiques classiques de redistribution des ressources financières, mais aussi à la création de nouveaux dispositifs intercommunaux qui agrègent les besoins des électeurs du territoire intercommunal en vue de les satisfaire. Les propos de Jacques Varrone, vice-président de PAP traduisent cette préoccupation constante des élus communautaires :

---

<sup>645</sup> HERAN François, *op. cit.*, p. 48.



*« La situation financière de notre communauté d'agglomération est saine. Mais nous avons à fournir des subventions trop importantes. Il faudrait une nouvelle étude de la pertinence de ces engagements. Non pas pour les supprimer, mais pour les réévaluer »*<sup>646</sup>

En fait, dans la pratique, les élus communautaires pérennisent les habitudes traditionnelles de recherche de nouvelles ressources financières au profit de leurs communes, mais avec de nouvelles modalités de négociation, de compromis dans un nouvel espace plus élargi qui possède ses propres règles de jeu. Certains délégués communautaires, en tant que professionnels, ont également de nouveaux intérêts propres qu'ils tentent de privilégier pour élargir leur assise politique et leur autorité au-delà de leurs frontières communales. Nous pensons bien sûr au souci permanent qu'ont les professionnels politiques de façon générale de conserver leur place dans l'univers politique, d'être réélus, de progresser dans le *cursus honorum*. L'investissement intercommunal offre de nouvelles ressources pour consolider leur carrière politique locale. L'espace politique intercommunal crée par conséquent de nouveaux enjeux spécifiques qui le structurent.

---

<sup>646</sup> Extrait du discours de Jacques Varrone, vice-président de PAP lors du conseil communautaire du 6 février 2009.

## **Conclusion**

L'analyse du travail communautaire des élus met en évidence deux dynamiques. La première laisse apparaître de nouveaux modes de prise de décision. Le maire doit désormais occulter le recours au pouvoir mayoral qu'il détient au conseil municipal pour apprendre à négocier avec ses pairs. Mais de façon paradoxale, les maires instaurent des règles pragmatiques car ils ne cessent de poser au centre de leurs négociations l'intérêt de leurs communes. Cette préservation de l'intérêt communal laisse émerger une deuxième dynamique, celle d'une continuité des intérêts municipaux. Cette dernière se base sur la permanence de pratiques clientélares et renforce au sein de la commune le pouvoir du maire.

Nous pouvons ainsi affirmer qu'à travers le travail communautaire, le maire-président ou vice-président d'un EPCI à fiscalité propre réussit une double performance, celle de développer ses capacités de négociateur et celle de consolider son pouvoir au sein de la commune.

## CHAPITRE II : La conduite des affaires intercommunales, entre jeux d'alliances et pratiques subversives de l'institution intercommunale

Bien conscients des enjeux politiques et financiers des établissements publics de coopération intercommunale, les élus municipaux ont mis en place des stratégies de domestication à leur avantage aussi bien au niveau de la création, de la composition des conseils communautaires qu'au niveau du partage du pouvoir intercommunal et des rapports établis entre eux. Mesurant le rôle de plus en plus croissant des EPCI dans la production des politiques publiques locales et les ressources qu'ils procurent à ceux qui s'investissent dans le travail politique intercommunal, ils s'attachent dans bien des cas, comme nous l'avons montré, à en maîtriser les ressorts, veillant à défendre en leur sein les intérêts de leurs communes par la participation à des alliances internes qui semblent s'écarter des règles classiques de la compétition politique avec une majorité et une opposition. Le fonctionnement du « gouvernement intercommunal » obéit à des contraintes internes et à des règles de jeu que les élus communautaires ont eux-mêmes érigé en normes de gouvernance, ce qui a pour conséquence l'endossement d'un nouveau rôle auquel ils doivent se conformer. **(Section 1)**

Si le système politique intercommunal semble se caractériser par un certain « cantonnement aux cercles des initiés »<sup>647</sup>, construit comme un lieu hors d'atteinte du citoyen et régi par des règles d'échanges politiques originales, les questions intercommunales ne demeurent pas pour autant absentes des débats au sein des conseils municipaux des communes-membres. Cela conduit à relativiser le constat selon lequel par le mécanisme de transferts des compétences communales à l'institution intercommunale les conseils municipaux se trouveraient écartés du processus décisionnel intercommunal. Compte tenu des imbrications entre les échelles municipale et intercommunale, le processus décisionnel intercommunal intègre aussi la prise en compte de l'intervention du conseil municipal.

Cet aspect non moins important de l'articulation entre deux échelons politiques décisionnels, certes différents par leurs modalités de fonctionnement mais tributaires l'un de l'autre, met au jour des pratiques subversives tant du côté des élus communautaires eux-mêmes que du côté de ceux qui s'estiment écartés du jeu politique intercommunal. En effet, écartés majoritairement de la gestion des structures intercommunales comme nous l'avons montré auparavant, les élus des oppositions municipales ne sont pas moins impliqués dans cette nouvelle donne politique. Ils s'approprient aussi des enjeux intercommunaux dans une stratégie de politisation. Ce volet de l'intercommunalité insuffisamment abordé dans les travaux de recherche mériote que l'on s'y penche pour appréhender le processus décisionnel intercommunal. **(Section 2)**

L'analyse du processus décisionnel oscille entre consensus communautaire, recherche d'alliances et de compromis liée aux exigences de chaque représentant des communes-membres et pratiques subversives. Entre ces deux tendances, les élus deviennent stratèges. Maîtres dans leurs communes, ils négocient dans la structure intercommunale. Se retrouvant dans un nouveau cadre, assez contraignant avec lequel il leur faut apprendre à travailler, les maires et leurs adjoints continuent cependant à s'accaparer des ressources intercommunales au bénéfice de leurs communes. Ils ne peuvent éviter toutefois la politisation des débats dont s'empare l'opposition municipale. **(Section 3)**

<sup>647</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in *Les effets de l'intercommunalité, op. cit.*, p. 42.

## Section 1 : L'endossement d'un nouveau rôle par l' élu communautaire

Au sein de l'EPCI les élus communautaires sont appelés à jouer de nouveaux rôles. Ils ne doivent pas être étrangers aux usages en vigueur dans l'enceinte intercommunale et leurs manières d'être, de parler ne doivent pas non plus être attentatoires au code de bonne conduite communautaire. Endosser le rôle de l' élu communautaire implique de se conformer aux « us et aux coutumes » de l'institution intercommunale. Ils acceptent ainsi de jouer le jeu politique intercommunal. Ils ne s'écarteront pas des usages en vigueur dans l'enceinte intercommunale. Ainsi, on note au sein de celle-ci que les élus communautaires sont souvent écartelés entre des rôles contradictoires, celui lié à la position institutionnelle municipale à laquelle ils ont été socialisés et à laquelle ils sont liés depuis de nombreuses années et celui qui découle de leur insertion dans l'institution intercommunale.

Au regard de leur socialisation politique antérieure, voire de leur idéologie, les élus communautaires sont vis-à-vis de l'exécutif intercommunal (le président et les vice-présidents) dans une forme de subordination politique permanente. Par leur comportement, les conseillers municipaux/élus communautaires désignés par le maire et élus de façon formelle par leurs pairs importent dans l'institution intercommunale leur culture partisane municipale imprégnée par un *ethos* politique. La manière d'être politique de l' élu communautaire renvoie à *ce qu'il est* et qui rejaillit sur *ce qu'il fait*. Ils reproduisent dans l'enceinte intercommunale leurs façons d'être, de se tenir, de s'exprimer sans remettre en cause le « code de bonne conduite communautaire ». (A)

En fait, s'il y a des transferts de compétences communales aux EPCI à fiscalité propre, il n'y a pas en revanche de transferts de prérogatives des élus locaux qui, grâce aux stratégies de domestication des structures intercommunales, parviennent à préserver leur pouvoir mayoral. L'on assiste plutôt à un repositionnement d'une partie d'élus locaux qui voient leurs positions de pouvoir renforcées. La redistribution du pouvoir local à l'échelle intercommunale crée une sorte d'équilibre des pouvoirs entre élus locaux. Dans cette nouvelle configuration politique locale induite par la mise en place des structures intercommunales, les élus communautaires, parfois d'appartenance partisane différente, se retrouvent en situation d'alliances. Le rapport de forces au sein du gouvernement intercommunal est fluctuant en fonction des alliances entre dirigeants intercommunaux. Celles-ci se font et se défont selon les intérêts qu'il faut défendre, préserver ou renforcer. (B)

#### A. Le renforcement de la domination du maire sur les élus municipaux/conseillers communautaires

Entrer dans une institution suppose que les entrants s'adaptent à leur nouvel environnement institutionnel. Il s'y déroule un processus d'incorporation des manières d'être et de faire « communautaires », constitutifs de l'institutionnalisation de l'EPCI à fiscalité propre. Mais cela ne saurait faire oublier l'*habitus* politique des conseillers municipaux devenus conseillers communautaires. S'ils endossent un nouveau rôle au sein de l'EPCI, les élus communautaires demeurent sous l'emprise de l'institué « municipal ». En effet, dans la majorité municipale, les élus communautaires ont adopté des habitudes de travailler ensemble sous la responsabilité politique du chef de l'exécutif municipal. Il s'y développe une sociabilité qui attache les élus à l'équipe municipale dirigée par le maire.

Dans l'enceinte intercommunale, tout se passe comme si les élus communautaires devaient se conformer à un ordre institué incarné par le maire. Le jeu politique municipal a prescrit des rôles qu'ils doivent continuer à jouer sans s'en écarter sinon ils s'exposent à des sanctions. Il n'est dès lors pas étonnant lorsqu'un conseiller communautaire parle du rôle qui lui est assigné au conseil communautaire comme d'un devoir à accomplir vis-à-vis du maire :

*« Je prends ce que je fais comme quelque chose qui s'apparente à une mission à accomplir. Nous avons été élus pour quoi ? Ici, c'est comme au conseil municipal. On est donc tenus de faire comme si on était au conseil municipal. C'est vrai que les gens ne comprennent pas comment fonctionne notre communauté d'agglomération. Moi, je pense que c'est pareil comme dans les communes ».*<sup>648</sup>

Ces propos viennent confirmer ce que nous avons montré précédemment, à savoir la place prépondérante qu'occupe le maire dans le processus de sélection du personnel politique intercommunal. Les élus communautaires à l'intérieur des EPCI, ne s'écartent pas des manières particulières d'agir, des répertoires d'action propres. Nous pouvons assimiler la conduite des élus communautaires dans le travail intercommunal à ce que Michel Offerlé nomme comme « *un ensemble de rappels à l'ordre quotidiens, de choses qui ont été progressivement intériorisées par l'individu et qu'on ne remet pas en cause* ». <sup>649</sup> Au-delà de cette appréhension de leur rôle communautaire, les élus intercommunaux savent en réalité que le maire jouit d'un pouvoir de sanction, c'est-à-dire, le pouvoir de retrait de leurs délégations sans devoir se justifier. Par conséquent, il peut les sanctionner s'ils refusent de se conformer aux règles en vigueur, de continuer à endosser le rôle « originel » d'élu subordonné au chef de l'exécutif municipal. Tout se passe comme s'il y avait un ensemble de contraintes préexistantes qui déterminerait la conduite des conseillers municipaux qui « *ne peut être adaptative et passive* » <sup>650</sup>. Pour Olivier Nay, « *l'émergence de rôles marque un processus par lequel des formes de comportement appropriées à la situation institutionnelle se généralisent, se dépersonnalisent et acquièrent une pertinence telle qu'elles s'imposent dans les conduites quotidiennes des acteurs engagés dans le cadre institutionnel. Dans cette perspective, les contraintes de rôles apparaissent comme un sous-produit des règles institutionnelles* ». <sup>651</sup>

<sup>648</sup> Extrait de l'entretien avec un conseiller communautaire de la CASA, 24 janvier 2011.

<sup>649</sup> OFFERLE Michel et LECA Jean, « Un débat avec Michel Offerlé et Jean Leca », *Politix*, vol. 1, n° 2, 1988, pp. 46-59.

<sup>650</sup> FRIEDBERG Erhard et CROZIER Michel, *op. cit.*, p. 115.

<sup>651</sup> NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles », *Politix*, 10 (38), 1997, pp. 18-46.

Nous sommes face à une forme de double subordination de l' élu communautaire tant à l'échelle intercommunale qu'à l'échelle municipale. Le conseiller communautaire, comme le laisse transparaître les propos ci-dessus, est contraint de « faire comme au conseil municipal ». Autrement dit, il doit « obéir » aux règles préexistantes, voire se conformer à une discipline partisane.

L'allégeance partisane aux maires représente une contrainte qui s'impose aux élus dans le travail politique intercommunal. Comme dans les conseils municipaux, les délégués intercommunaux l'intériorisent comme paramètre politique dans la conduite des affaires de la communauté. Les élus communautaires issus de la majorité municipale doivent rester fidèles à leur maire. Ainsi dans les conseils communautaires<sup>652</sup>, ils votent toutes les délibérations présentées par leur maire-président ou maire-vice-président. Ceux qui enfreignent ce code de « bonne conduite » prennent le risque de se voir marginalisés. Cette discipline partisane, principalement envisagée comme discipline de vote dans les assemblées parlementaires,<sup>653</sup> peut se voir considérée comme un facteur explicatif de la prise de décision à l'unanimité dans les conseils communautaires.

Les élus communautaires ont des pratiques intercommunales d'apparence dépolitisées, mais en réalité ils intègrent la dimension politique dans le travail communautaire, dimension politique qui oriente le choix des délégués intercommunaux opéré par le chef de l'exécutif municipal, en l'occurrence le maire. Le chef de l'exécutif intercommunal s'attend en retour à ce que l' élu communautaire lui témoigne toute sa reconnaissance, sa fidélité et son soutien dans l'activité politique intercommunale. Quant aux élus de l'opposition municipale qui siègent dans le conseil communautaire par la seule volonté du maire, ce dernier leur impose une condition, à savoir une sorte de discipline communale, à défaut de la discipline partisane, dans les enjeux intercommunaux. Pour preuve, le maire a sa propre interprétation du mode de scrutin des conseillers communautaires pour justifier leur attitude de subordination politique mais aussi de mettre en évidence son pouvoir de sanction des élus communautaires « récalcitrants » :

*« Le législateur a prévu que les conseillers communautaires ne soient pas élus au suffrage universel. Dans son esprit, ils sont les représentants désignés par leur conseil municipal pour assurer l'harmonie entre la politique de la communauté d'agglomération et celle de la commune. Cela suppose d'être en phase avec la stratégie communale qui est arrêtée par le conseil municipal où siège l'opposition. Nous avons déjà vu sur des sujets, tels que le logement social ou la salle de grande capacité, le vote négatif d'un représentant de l'opposition communale qui a nui à la lisibilité de la position grasse. D'autre part, si le législateur a maintenu la désignation des conseillers communautaires au scrutin majoritaire, c'est parce qu'il mesure le risque, dans certains cas, d'instabilité de l'exécutif communautaire. Par ailleurs, comment être représenté loyalement à la communauté d'agglomération par des élus qui ont mis en cause mon honnêteté dans les débats électoraux récents et qui*

<sup>652</sup> Nous nous sommes procurés les différents comptes-rendus des conseils communautaires de PAP, de la CARF, de la CASA, de la CC des Monts d'Azur, de la CC des Terres de Siagne où les élus communautaires issus des majorités municipales votent à l'unanimité les délibérations intercommunales que le maire présente.

<sup>653</sup> CASTAGNEZ Noëlline, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2006/2, n° 6, pp. 40-56.

*poursuivent leur combat dans des procédures judiciaires en vue d'annuler l'élection du 9 mars 2008 ».*<sup>654</sup>

Le rappel des conditions de la désignation des conseillers communautaires, entérinée par le vote des membres de la majorité municipale<sup>655</sup> par le maire révèle une mise en évidence d'une « discipline communale » à laquelle ils doivent se soumettre pour assurer la stabilité de l'exécutif intercommunal. Une fois de plus, l'on mesure combien le poids des logiques municipaliste, politique, voire partisane (les élus communautaires désignés par le maire appartiennent au même parti politique, mais aussi il y a des affinités personnelles entre eux) pèse sur le recrutement des délégués de commune et produit des incidences sur le travail politique intercommunal. Choisis par le chef de l'exécutif municipal, les conseillers communautaires transfèrent les pratiques politiques des conseils municipaux au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. Tout se passe comme s'ils se sentaient pris dans la continuité d'une œuvre commune à laquelle ils doivent contribuer. La transgression de la « discipline communale » et de la règle non écrite de loyauté vis-à-vis du maire entraîne des « punitions ».

En effet, en termes de « punitions » au conseil municipal, il se verra tout simplement retirer la délégation, confiée par le maire. Nous avons fait état de ces cas de retrait de délégation aux adjoints entrés dans le non-respect de la « discipline communale » qui suppose une prise de position contre un projet du maire ou une attitude contraire à celle des autres membres de la majorité municipale sur le vote d'une délibération. Au niveau de l'institution intercommunale, l' élu communautaire qui transgresse cette « discipline intercommunale » en votant aussi contre un projet communautaire soutenu par son maire ne sera pas reconduit lors du prochain renouvellement du conseil communautaire.

Contrairement aux élus communautaires issus des majorités municipales, les élus communautaires de l'opposition ne se conforment pas à la « *gestion consensuelle* » qui « *offre aux conseillers le confort et la tranquillité d'une gestion entre pairs, où la recherche de compromis prime sur l'expression des clivages partisans* »<sup>656</sup>. En fait, dans leur travail politique intercommunal, les élus communautaires de l'opposition municipale ne veulent pas s'exposer aux « contradictions de rôles » pour reprendre la notion d'Olivier Nay pour qui, « *on parlera de contradiction ou de conflits dans l'ensemble de rôles auxquels sont tenus les conseils régionaux lorsque les rôles qu'ils endossent dans un contexte d'interactions donné apparaissent incompatibles avec celui (ou ceux) joué(s) simultanément dans un autre contexte* ». <sup>657</sup> Même s'ils reconnaissent que la politique d'opposition qu'ils mènent au sein de l'EPCI est très limitée et ne peut influencer sur la prise de décision intercommunale, ils pensent néanmoins qu'ils accomplissent un devoir de rendre compte aux citoyens de leurs activités au

<sup>654</sup> Extrait de la déclaration de Jean-Pierre Leleux, maire et président de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence lors de la désignation des représentants de la commune pour siéger dans les différentes structures intercommunales, avril 2008.

<sup>655</sup> Lors du vote des conseillers communautaires désignés par le maire, les élus de l'opposition municipale votent toujours contre. Exclue du conseil communautaire, le vote négatif exprime leur rejet de la pratique de sélection interne du personnel politique intercommunal. Nous avons de nombreux exemples où les élus municipaux d'opposition ont voté contre les choix des maires : Grasse, Pégomas, Mouans-Sartoux, La Roquette-sur-Siagne (PAP), Valbonne-Sophia-Antipolis, Opio, le Rouret (CASA), Saint-Vallier-de-Thiery, Peymeinade (CC des Terres de Siagne), etc.

<sup>656</sup> DESAGE Fabien et GUERANGER David, *op. cit.*, 182.

<sup>657</sup> NAY Olivier, *op. cit.*, p. 32.

sein de l'EPCI, comme l'attestent les propos de cet élu communautaire de l'opposition municipale de Peymeinade :

*« Nous avons été élus par la population pour les représenter. Donc il est de notre devoir de les informer sur ce qui se passe au sein de notre communauté de communes. On ne s'oppose pas pour s'opposer. Il ne s'agit pas de tout accepter. Nous devons être vigilants »*<sup>658</sup>.

Comme on peut le constater, l'élu communautaire issu de l'opposition municipale et désigné par le maire (dans le cas des communautés de communes et d'agglomération) pour siéger au sein de l'EPCI à fiscalité propre ne se conforme pas toujours aux règles du jeu intercommunal. Il s'agit pour ces élus communautaires issus de l'opposition municipale de publiciser les questions intercommunales, de marquer leur différenciation partisane et de chercher à exprimer leur autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif intercommunal. D'ailleurs, nous verrons plus loin comment les élus municipaux d'opposition, même « exclus » de l'enceinte intercommunale essaient de politiser ces questions intercommunales. Mais ceux qui y accèdent exercent une opposition formelle qui n'enlève rien au pouvoir du maire dans l'exercice de son activité politique intercommunale. La reproduction d'une certaine discipline communale au sein de l'EPCI à fiscalité permet d'assurer la stabilité du conseil communautaire et du pouvoir intercommunal et met en évidence l'usage de cette ressource politique pour renforcer la subordination politique des délégués de communes. Elle participe à la consolidation de la domination du maire sur les conseillers municipaux/conseillers communautaires.

L'activité politique intercommunale des dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire, les maires repose en partie sur les logiques d'anciennes pratiques politiques qui déterminent également en partie la sélection des conseillers communautaires : loyauté, fidélité et allégeance au chef de l'exécutif municipal. Celle-ci implique aussi une division du travail communautaire qui contribue à creuser des écarts hiérarchiques entre élus communautaires. Ne disposant pas des mêmes ressources compte tenu de leur statut au sein de l'EPCI (le maire-président, les maires/vice-présidents d'un côté et les « simples » conseillers communautaires de l'autre), les élus communautaires ne jouent pas les mêmes rôles et cela induit des inégalités dans les relations de pouvoir. En effet, si l'éclatement des lieux de décision (les différentes commissions intercommunales) au sein de l'institution intercommunale prétend offrir la possibilité aux élus communautaires de s'investir dans le travail politique intercommunal, il restreint en réalité l'accès d'une partie d'entre eux aux véritables sphères de prise de décision intercommunale. Il consolide le pouvoir d'un cercle restreint d'élus, à savoir le président et ses vice-présidents. A l'intérieur de l'espace politique intercommunal, des élus se construisent des arènes restreintes où se fabrique la prise de décision. Paradoxalement, même marginalisés ces « exclus » se sentent pris dans une œuvre commune à laquelle ils doivent apporter leur contribution car ils savent que la défaillance du maire, celui qui les a désignés comme conseillers communautaires peut être lourde de conséquence politique vis-à-vis de leurs mandants. Ils s'astreignent ainsi aux règles du jeu politique fixées dans le but de conserver leur poste de délégué intercommunal au prochain renouvellement du personnel politique intercommunal. Le manque de loyauté, de fidélité au maire ou de non-respect de la discipline communale peut les exclure de la prochaine équipe

<sup>658</sup> Extrait de l'entretien avec Marc-Henri Costa, conseiller communautaire de Peymeinade, conseiller municipal d'opposition de Peymeinade, avril 2009.



intercommunale. Dans les structures intercommunales, les conseillers communautaires de chaque commune-membre subordonnent leur attitude à celle du maire comme au sein du conseil municipal où ils sont tenus d'être en phase avec la solidarité municipale. L'attitude adoptée en amont par le maire au sein du bureau communautaire n'est donc pas sans conséquence sur celle des conseillers communautaires. Ils doivent se plier à cette discipline qui leur est imposée depuis le conseil municipal et qui empêche ainsi toute manifestation de liberté de vote lors des conseils communautaires.

Mais si les conseillers communautaires sont sous la domination des dirigeants intercommunaux, maire/président et les maires/vice-présidents, ces derniers doivent entre eux faire des concessions et accepter aussi les contraintes de la gestion consensuelle de l'EPCI à fiscalité propre. Dans cette nouvelle configuration politique, les dirigeants intercommunaux recherchent un certain équilibre des rapports de force qui n'est pas sans effet sur le fonctionnement du bureau communautaire. Elle implique une certaine discipline dans le groupe librement consentie. Celle-ci devient sans doute le gage de la stabilité de l'exécutif intercommunal.

#### **B. Le poids des contraintes sur le président de l'EPCI**

Le pouvoir intercommunal s'organise de façon différente d'un EPCI à l'autre. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le président de l'EPCI n'est pas le seul détenteur exclusif de l'exécutif intercommunal même s'il en est le représentant auprès de l'administration intercommunale. Dans la pratique, le pouvoir intercommunal se trouve dans les mains d'un nombre restreint de conseillers communautaires : le président et ses vice-présidents du bureau communautaire. L'exercice du pouvoir intercommunal, ce qui est une particularité, paraît différent de celui du pouvoir mayoral ou de tout autre pouvoir d'un exécutif local qui s'appuie sur une majorité pour gouverner. Ainsi dans les assemblées intercommunales, le comportement des dirigeants intercommunaux est guidé par une logique consensuelle que l'on ne retrouve pas dans les conseils municipaux, lieux de conflictualité politique exacerbée.

Les réunions des conseils communautaires semblent laisser peu de prise aux débats politiques. Cette mise en forme du travail communautaire tend à accréditer une représentation apaisée de l'activité politico-technique des élus au sein de l'espace intercommunal. En effet, l'observation du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre met en évidence une tendance lourde : la neutralisation des rapports de force entre élus par un éclatement du travail communautaire qui induit une hiérarchisation des rôles politiques objectivés par des postes de présidents et de vice-présidents. Du fait de la configuration politique de l'EPCI, les dirigeants intercommunaux sont contraints d'occulter la politisation de l'institution intercommunale entendue à la fois comme la structuration politique de l'institution selon des lignes de clivage partisans et comme moment d'importation d'enjeux sociaux en sein<sup>659</sup>. Le fonctionnement de l'intercommunalité tend alors à favoriser un processus de neutralisation des clivages partisans qui, dans la forme (les instances formelles et informelles de concertation entre élus communautaires) et dans le ton (les règles non écrites de courtoisie dans la manière de s'exprimer des élus communautaires) fait ressembler le conseil communautaire à une assemblée « corporative » de maires plus qu'à une arène politique de type classique comme les conseils municipaux.

---

<sup>659</sup> LAGROYE Jacques, « Les processus de politisation », *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 359-372.

Si la décentralisation a semble-t-il contribué à accroître les rivalités entre les exécutifs municipaux, la coopération intercommunale aurait permis de les atténuer par le fait d'une « collaboration » contrainte au sein des EPCI à fiscalité propre. Des élus communautaires, notamment les dirigeants intercommunaux, issus de différentes communes aux couleurs politiques différentes se mettent ensemble pour gouverner l'institution intercommunale, remisant leurs clivages partisans. L'interdépendance entre élus communautaires et une certaine discipline du groupe intercommunal permettent d'éviter au président ou d'autres membres du bureau communautaire d'asseoir leur hégémonie. Les présidents et les vice-présidents se neutralisent par la convergence d'intérêts propres au jeu politique intercommunal, jugé acceptable par tous. Toutefois, il faut tenir compte de la contrainte que dans la prise de décision chacun a son mot à dire comme l'exprime ce vice-président :

*« Dans l'absolu, on ne sort pas du bureau tant qu'on n'est pas d'accord. Cela nous permet d'avoir une discussion franche, de savoir pourquoi nous ne sommes pas d'accord sur un point. Le maire qui n'est pas d'accord défend son point de vue. On en discute et on l'amende. On prépare dans le bureau les délibérations du conseil communautaire. Chaque maire en retournant dans sa commune, fait part, à ses conseillers communautaires et à son conseil municipal, des approches qui ont été faites dans le bureau et les raisons de telle ou telle concession. Au sein de l'EPCI, la politique est un peu mise de côté. Si au sein du bureau, les maires des communes qui sont les vice-présidents arrivent à s'accorder sur les principes généraux, les conseillers communautaires dans leur ensemble lors de l'assemblée communautaire approuvent les décisions ». <sup>660</sup>*

A travers ses propos, on constate que les dirigeants intercommunaux s'accommodent de règles du jeu politique communautaire qui transgressent néanmoins la logique majoritaire et de compétition qui domine dans d'autres sphères politiques. « Au sein de l'EPCI, la politique est mise de côté » comme pour signifier que la politisation des débats n'a pas droit de cité dans l'enceinte intercommunale. La logique qui prévaut donc au « gouvernement intercommunal » est celle de la contrainte de la négociation avec les pairs. Il existe une forme de cadrage qui renforce l'emprise d'un mode singulier contraignant de régulation politique intériorisé par les élus communautaires. C'est une façon de concevoir et de pratiquer le processus décisionnel intercommunal qui s'impose aux acteurs. Le non-respect de ce cadrage intercommunal peut entraîner d'autres formes de sanctions subtiles à l'encontre du maire-président ou du maire/vice-président. Par exemple, les autres membres du bureau communautaire peuvent ne pas assister régulièrement aux réunions de l'exécutif intercommunal s'il arrivait que le président contrevienne aux règles du jeu politique intercommunal. Le directeur général des services de la CARF fait remarquer que l'ancien président de la CARF, maire UMP de Menton a été « victime » du mécontentement de ses pairs du bureau :

*« Les autres maires de la CARF ont reproché à l'ancien président de la CARF de ne pas avoir tenu certains engagements lors de la mandature intercommunale précédente. Par exemple, ils estiment qu'il n'organisait pas assez de réunions pour les mettre au courant des affaires de la communauté. A-t-il péché par manque de gouvernance ? Sa vision des choses était-elle différente de celle des autres maires ? Je*

---

<sup>660</sup> Extrait de l'entretien avec Eric Mêle, maire de Gourdon et vice-président de la CASA, septembre 2007.

*pense que ce sont des questions qui ne laissent pas indifférent et qui posent sans doute des problèmes en termes de gouvernance d'une structure intercommunale »<sup>661</sup>.*

En 2008, Jean-Claude Guibal n'a pas été reconduit dans son mandat de président de la CARF. Les alliances entre les maires des autres communes ont permis de faire élire Patrick Césari, maire UMP de Roquebrune après les élections municipales de mars 2008. L'éviction du poste de président de l'EPCI peut être considérée comme une sanction. Un conseiller communautaire de la CARF estime que l'ancien président a commis des « erreurs »<sup>662</sup> dans sa pratique intercommunale. Par « erreurs » nous pouvons supposer le manque de concertation entre les maires si les réunions du bureau communautaire, comme le laisse entendre le DGS de la CARF ne se tenaient pas régulièrement. On perçoit comment la non-conformité à certaines règles internes peuvent faire perdre à un maire le rôle du chef de l'exécutif intercommunal. Nous mesurons que « l'épée de Damoclès au-dessus de la tête » du président de l'EPCI tout au long de la mandature intercommunale l'oblige à laisser de côté son rôle de maire qu'il exerce au conseil municipal où il jouit d'un pouvoir important. Jean Claude Guibal n'a peut-être pas su endosser son nouveau rôle de président de l'EPCI à fiscalité propre.

D'autres exemples montrent que le danger constant de « destitution » de la présidence de l'EPCI amène des dirigeants intercommunaux à respecter certaines décisions intercommunales, notamment en ce qui concerne l'adhésion de la structure intercommunale à un EPCI plus grand ou leur fusion. Ainsi, Charles Ange Ginésy, président de la communauté de Cians-Var, dès la mise en place de cette communauté de communes en 2002 s'est engagé auprès de ses pairs maires à ne pas faire adhérer leur communauté de communes à un autre EPCI. Quant à Michèle Olivier, présidente de la communauté des Monts d'Azur sa reconduction à la tête de cette structure intercommunale à l'issue des élections municipales de 2008 était liée à la contrainte de maintenir le *statu quo*<sup>663</sup> sur le nombre actuel des conseillers communautaires dont dispose chaque commune-membre. Les effets de la discipline informelle du groupe exercés à l'encontre des membres du bureau les amènent à accepter des concessions et des contraintes de négociation entre pairs. La discipline du groupe intercommunal vient renforcer l'aspect collégial de la gestion intercommunale par les membres de l'exécutif intercommunal. Certes, la contrainte de négocier donne à chaque maire une marge de manœuvre, et plus particulièrement une capacité d'empêchement relativement accrue pour s'opposer à certaines décisions intercommunales mais il ne faut cependant pas enfreindre les règles informelles de discipline en vigueur. L'une des difficultés liées au fonctionnement de l'institution intercommunale réside dans le fait de pouvoir concilier légitimité politique des maires issue des élections municipales et respect des règles de contraintes internes. D'ailleurs les maires évoquent la légitimité acquise par le vote pour essayer d'amoindrir les contraintes auxquelles ils doivent se conformer :

*« Le maire est élu au suffrage universel direct contrairement au conseiller communautaire. Les autres maires doivent en tenir compte. Il faut respecter la*

<sup>661</sup> Extrait de l'entretien avec le directeur général des services de la CARF.

<sup>662</sup> Extrait de l'entretien avec un conseiller communautaire de Menton, 26 juin 2008.

<sup>663</sup> Débats internes au bureau menés entre les maires avant les élections municipales de mars 2008. Au cours de l'entretien que nous avons eu avec Thierry Gueguen, maire de Séranon et vice-président de la CC des Monts d'Azur, il a fait ressortir que c'était une condition posée « pour avancer dans la coopération intercommunale ».

*légitimité de chacun d'entre nous. Nous avons donc une légitimité donnée par nos administrés pour parler en leur nom »*<sup>664</sup>.

Les maires estiment que dans le travail intercommunal, ils ont droit au respect de leur légitimité acquise à l'issue de l'élection municipale. Le respect de cette légitimité par leurs pairs s'impose comme une contrainte. D'ailleurs cette légitimité revendiquée par les dirigeants intercommunaux leur permet d'accéder aux sphères de la décision politique intercommunale, contrairement à de nombreux conseillers communautaires cantonnés dans les commissions intercommunales de travail, les vice-présidents étant majoritairement des maires. Ainsi, les dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire les maires, font valoir leur légitimité politique municipale sur les questions intercommunales, et défendent leurs intérêts en revendiquant le « contrat de confiance » conclu entre eux dès la mise en place négociée de leur structure intercommunale. La stabilité de l'exécutif intercommunal semble donc aussi liée en partie aux accords politiques antérieurs ayant présidé à la création des établissements publics de coopération intercommunale. La pratique de l'intercommunalité avec ses contraintes rassure majoritairement les maires, malgré les craintes que certains continuent d'exprimer face à la montée en puissance des EPCI :

*« Avec ou sans élection au suffrage universel direct du président de la communauté d'agglomération, de communes et des conseillers communautaires, le problème reste le même : petit à petit, le pouvoir du maire risque de lui échapper. Nous serons, à terme, réduits à célébrer les mariages, à faire des discours aux monuments municipaux des morts. Je pense qu'il y a une volonté des gouvernements de droite comme de gauche de voir disparaître quelques 36 000 communes. On va encore recentraliser car du point de vue de la gestion du pouvoir, c'est plus facile de commander. Pour l'ancien préfet comme pour le nouveau, l'intercommunalité doit couvrir tout le département. A terme, on veut ériger la métropole Côte d'Azur. Il y aura donc trois interlocuteurs : le ministre, le préfet et le président de la communauté d'agglomération ou de la métropole. Comment voulez-vous qu'un village comme Mouans-Sartoux puisse avoir droit au chapitre ? C'est terminé. Tout sera piloté par la plus grande ville. Nice d'un côté ou Marseille de l'autre. Les élus n'auront plus aucune influence. Et c'est un tort. L' élu est proche du terrain car on va voir le maire quand on a un problème. Ce ne sera pas possible d'aller voir facilement le président de l'agglomération ou de la métropole Côte d'Azur ».*<sup>665</sup>

Cependant, entre les inquiétudes exprimées par les élus locaux sur une supposée « mort » des communes et leurs pratiques intercommunales, il existe une réalité : les élus locaux se mobilisent en fonction des intérêts communs mis en jeu par l'approche de décisions négociées. De sorte que, pour Patrick Le Lidec, « la mise en jeu d'intérêts communs à certains élus suscite la constitution et la mobilisation de groupements selon des logiques d'agrégation des intérêts ».<sup>666</sup> Aujourd'hui, les établissements publics de coopération intercommunale semblent s'institutionnaliser dans le paysage politique local, car, de fait, « c'est d'abord l'intérêt qui crée le groupe, même si, par la suite, l'existence d'une

<sup>664</sup> Extrait de l'entretien avec le maire de Caille, vice-président de la CC des Monts d'Azur, 24 juillet 2008.

<sup>665</sup> Extrait de l'entretien avec André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, commune-membre de PAP.

<sup>666</sup> LE LIDEC Patrick, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Cinquième République », in Rémy Le Saout (dir), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, 1997, pp. 76-81.

*organisation représentant le groupe vient en retour recréer le groupe en permanence* ». <sup>667</sup> La prise en compte des intérêts de chaque membre du groupe s'impose comme une contrainte dans son organisation.

Dans le cas de l'institution intercommunale, pour faire tenir ensemble le groupe des dirigeants intercommunaux, la logique horizontale de la détention du pouvoir intercommunal s'impose en permanence comme une nécessité. Légitimé donc par la détention d'une partie du pouvoir intercommunal et bénéficiant du soutien des conseillers communautaires issus de la majorité municipale, chaque maire/vice-président pèse d'un certain poids dans les négociations avec ses pairs. L'opposition d'un ou de plusieurs membres du groupe, un maire/vice-président par exemple, à une décision intercommunale peut mettre à mal la cohésion au sein de l'équipe dirigeante intercommunale et met en évidence que la prise de décision communautaire, à défaut de compromis, se fait à partir des rapports de force du moment. Ainsi sous la présidence intercommunale (2002-2008) de Jacques Peyrat, les maires d'autres communes se sont opposés à sa politique communautaire dans le domaine des transports urbains. C'est sans doute la preuve qu'en limitant le pouvoir du chef de l'exécutif intercommunal, la gouvernance de l'EPCI obéit des contraintes :

*« Il faut limiter les pouvoirs du président d'un EPCI par le conseil des maires et le faire bien fonctionner. Par exemple, l'ancien maire de Nice, Jacques Peyrat, président à l'époque de la CANCA, n'était pas d'accord sur le prix à 1 euro du transport urbain, mais tous les maires ne l'ont pas suivi et il s'est retrouvé tout seul. Même si on est le maire de la ville-centre, il ne faut pas oublier que les maires ont leur mot à dire. Il faut qu'il y ait un contre-pouvoir à travers le conseil des maires »* <sup>668</sup>.

Jacques Peyrat comme Jean-Claude Guibal (maire de Menton et ancien président de la CARF) en s'affranchissant de ces contraintes s'est vu donc « lâcher » par ses pairs du conseil des maires de la CANCA à l'approche des élections municipales de 2008. Majoritairement d'accord pour le prix du transport à un 1 euro sur le territoire intercommunal, l'opposition de Jacques Peyrat s'assimilait à une « trahison » de « l'esprit communautaire ». Le fonctionnement de l'EPCI, en s'institutionnalisant avec des contraintes qui lui sont propres, contribue à redéfinir la notion même de l'opposition que l'on rencontre dans les autres arènes de type municipal, régional ou parlementaire. Si Jean Claude Guibal reconnaît après son éviction de la présidence qu'« *il n'a peut-être pas répondu aux attentes de ses pairs* » <sup>669</sup>, Jacques Peyrat, en revanche a dénoncé la « trahison » <sup>670</sup> de ses pairs. En effet, l'on constate que ce sont des élus maires de même bord politique (UMP) dans les exemples de la CARF, de la CANCA sous la présidence de Jacques Peyrat ou encore de camp politique différent comme au sein de PAP, qui se mettent ensemble pour s'opposer à un autre élu de la même « famille politique ». Paradoxalement, ne disposant pas des mêmes ressources politiques, le maire négocie en position de force. Les membres du bureau doivent se soumettre à ces contraintes qui font partie de l'accord tacite dans la conduite du processus décisionnel intercommunal.

<sup>667</sup> OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 215.

<sup>668</sup> Extrait de l'entretien avec Louis-Nègre, Sénateur-Maire de Cagnes-sur-Mer, vice-président de la CUNCA (Métropole Niçoise depuis janvier 2012).

<sup>669</sup> *Nice-Matin*, 6 juillet 2008.

<sup>670</sup> *Ibidem*, 9 novembre 2008.

Si le maire dirige le conseil municipal avec une majorité politique qui lui est acquise en même temps qu'il assure l'exécution des décisions prises, le président et les vice-présidents comme le maire et ses adjoints assurent la direction collégiale de l'institution intercommunale en prenant appui sur le conseil communautaire dont les membres sont issus des majorités politiques des communes-membres de l'EPCI. On voit qu'à travers ces contraintes que les modalités d'exercice de la direction intercommunale diffèrent de celles de la direction municipale. En effet, le maire, organe exécutif du conseil municipal, confie à des adjoints et conseillers municipaux délégués des fonctions qu'ils assument sous sa responsabilité, alors que le président, l'exécutif de l'institution intercommunale, « gouverne » avec ses pairs, à l'intérieur d'un nouvel espace intercommunal dont les règles de fonctionnement sont basées à la fois sur la négociation, les compromis, mais aussi sur les contraintes. Ainsi, « *les responsables intercommunaux sont contraints de minimiser, voire d'occulter, leur pouvoir de dirigeant politique au profit d'une définition consensuelle et collective de leur fonction* ». <sup>671</sup>

Donc, contrairement à ce que l'on pourrait logiquement supposer, le développement des capacités d'intervention des EPCI dans l'élaboration des politiques publiques locales, s'il dessaisit les conseils municipaux de la prise de décision dans certains domaines (politique du logement, aménagement et entretien de la voirie, construction d'équipements culturels et sportifs...), ne diminue pas pour autant le pouvoir des maires. L'institutionnalisation des EPCI ne se fait pas au détriment des communes dont ils sont issus, <sup>672</sup> dans le sens où nous retrouvons les mêmes acteurs. Autrement dit, le développement des structures intercommunales n'entraîne pas la mise en place d'un nouveau personnel politique local, mais plutôt la continuité à l'échelle intercommunale d'un personnel politique municipal restreint, expérimenté, rompu aux pratiques politiques locales. Toutefois l'institutionnalisation de l'EPCI tend à diminuer les prises de décision au sein du conseil municipal, écartant ainsi certains conseillers municipaux du pouvoir. Ce personnel politique intercommunal spécialisé et professionnel, construit de nouveaux rôles politiques liés au fonctionnement singulier des EPCI, qui en modifiant les pratiques politiques des élus locaux, contribuent paradoxalement à renforcer leur pouvoir. Si la discipline intercommunale semble produire ses effets sur le comportement des élus communautaires, elle est souvent remise en cause quand car les dirigeants intercommunaux abordent certaines questions intercommunales. La neutralisation des clivages partisans n'implique pas l'absence de conflits. Ainsi l'articulation des échelles intercommunales et municipales, induit des pratiques subversives de l'institution intercommunale. Le « consensus communautaire » n'exclut donc pas les séquences de conflits dans le processus décisionnel intercommunal.

<sup>671</sup> LE SAOUT Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2000, p.56.

<sup>672</sup> KERROUCHE Eric, *L'intercommunalité en France*, Paris, Editions Montchrestien, 2008, 156 p.

## Section 2 : Les pratiques subversives du « régime du consensus communautaire »

La socialisation au régime de « consensus communautaire » installe une certaine dépolitisation des questions intercommunales. Si la gestion consensuelle de l'intercommunalité par les élus communautaires semble induire « *le confort et la tranquillité d'une gestion entre pairs où la recherche de compromis prime sur l'expression des clivages partisans* »<sup>673</sup>, elle cache aussi des séquences de conflictualité qui ne sont pas publicisées en raison de la clôture de l'institution intercommunale. En théorie, les élus communautaires ne devraient pas être étrangers aux règles en vigueur dans l'enceinte intercommunale et leurs manières de se comporter, de s'exprimer ne devraient pas non plus entrer en conflit avec le code de bonne conduite communautaire. Mais endosser le rôle de l'élus communautaire n'implique pas forcément une conformation totale à ce rôle. L'institution se trouve confronter à des acteurs qui s'écartent des rôles politiques de « consensus » à cause des conflits entre représentants d'intérêts territoriaux concurrents. C'est ainsi que des élus communautaires défient la politique intercommunale instituée. Les pratiques subversives de l'institution intercommunale peuvent provenir d'élus communautaires dominants, c'est-à-dire, les dirigeants intercommunaux. (A)

Les attitudes subversives de l'institution intercommunale se manifestent aussi avec virulence dans les instances décisionnelles comme les commissions intercommunales. Si le déroulement des conseils communautaires avec des gestes aimables peuvent susciter l'étonnement de tout observateur habitué aux empoignades dans les autres sphères politiques, celui des commissions donne à voir une autre facette du travail politique intercommunal des élus communautaires. La « *machinerie politico-administrative* »<sup>674</sup> pour reprendre l'expression de Fabien Desage et David Guéranger censée maintenir et entretenir le consensus communautaire fait souvent l'objet d'entorse de la part des conseillers communautaires, quelle que soit leur couleur politique. Les élus communautaires dans les commissions de travail s'inscrivent dans la même logique de remise en cause du consensus que les membres de l'exécutif intercommunal, c'est-à-dire les maires. Dans ces commissions, ils agissent comme s'ils étaient les porte-paroles de leur maire, comme s'ils se posaient en garants des défenseurs des intérêts de leurs communes. Le régime de « l'unanimité communautaire » tant célébré dans les entretiens que nous avons réalisés avec les élus communautaires trouve ses limites dans la façon dont ils interprètent leur rôle politique au sein des enceintes intercommunales. On assiste à un investissement contradictoire dans le jeu politique intercommunal. (B)

---

<sup>673</sup> DESAGE Fabien et GUERANGER David, *op. cit.*, p. 182.

<sup>674</sup> *Ibidem.*, p. 87.

### A. Le consensus communautaire « contrarié »

Il est vrai que quand les élus communautaires tirent profit des EPCI, ils sont moins disposés à les remettre en cause. Ils ont plus ou moins à perdre à subvertir les rôles établis et la transgression des règles est fonction des profits immédiats ou anticipés qu'ils tirent des enjeux intercommunaux. Ceux qui s'écartent alors des usages en vigueur dans l'enceinte intercommunale ne manquent pas d'être rappelés à l'ordre par leurs pairs. Ainsi, au sein de l'enceinte intercommunale, les élus communautaires sont souvent écartelés entre des rôles contradictoires, celui lié à la position institutionnelle municipale à laquelle ils ont été socialisés et à laquelle ils sont liés depuis de nombreuses années et celui qui découle de leur insertion dans l'institution intercommunale. Nous ne sommes pas face à une socialisation mécanique et uniforme car l'institution doit faire face à une pluralité de trajectoires et des dispositions des acteurs. Se pose donc la question de la conformation au rôle de conseiller communautaire. *« Par rôle, de manière générale, il faut entendre l'ensemble des comportements, des attitudes et des discours liés à l'occupation d'une position institutionnelle. Le rôle renvoie à un ensemble de manières de faire et de dire cristallisées et plus ou moins stabilisées qui lui sont associées »*<sup>675</sup>.

C'est par les rôles aussi qu'une institution prend vie, est habitée, devient à la fois vulnérable et incarnée. *« Les institutions ne peuvent exister que par la médiation des individus qui les animent, leur donnent force agissante et les font évoluer, à l'inverse les individus ne peuvent construire leur identité propre qu'à travers un processus de confrontation aux institutions. Il y a à la fois et dans le même temps, présence des individus dans les formes instituées et présence des institutions au cœur du psychisme individuel »*<sup>676</sup>. Tout comme les règles institutionnelles, les rôles n'existent et n'agissent pas indépendamment des acteurs qui les intériorisent et se les approprient en les interprétant. C'est là où la problématique des rôles permet de voir comment les élus communautaires par des attitudes subversives essaient de faire face aux contraintes diverses (ne pas remettre en cause la règle non écrite du consensus communautaire dans la prise de décision, ne pas politiser les questions intercommunales, remiser les clivages partisans, faire abstraction de son rôle de chef de l'exécutif municipal dans la collaboration intercommunale) qu'exercent l'institution intercommunale sur eux.

Les transgressions de l'institution intercommunale peuvent être le fait d'élus communautaires dominants, c'est-à-dire, les dirigeants intercommunaux qui sont dans des stratégies d'accumulation des profits liés à la maîtrise des règles du jeu politique intercommunal et ceux que peut procurer une prise de distance avec le jeu. S'ils acceptent de jouer le jeu politique intercommunal, ils ne renoncent pas pour autant à critiquer souvent symboliquement les règles du jeu politique. Faire partie d'une structure intercommunale n'implique pas une emprise du rôle communautaire qu'ils endossent :

*« En ce qui concerne notre intercommunalité, je suis tout à fait en désaccord avec mes collègues maires du bureau de Pôle Azur Provence dans le fonctionnement des instances décisionnelles. Les conseillers communautaires ne peuvent pas assister à toutes les commissions et ne peuvent donc pas débattre des projets de délibérations.*

<sup>675</sup> LEFEBVRE Rémi, *op. cit.*, p. 220.

<sup>676</sup> CHEVALLIER Jacques, « For intérieur et contrainte institutionnelle », in CURAPP, *Le For intérieur*, Paris, PUF, 1995, p. 252.



*Voici le paradoxe de cette organisation du travail intercommunal. Personnellement, je pense qu'il faut modifier les processus décisionnel au niveau communautaire. Toutes les demandes de projets faites par les communes doivent nécessiter une réunion par mois afin de dégager l'intérêt communautaire de ces priorités. Ce n'est pas démocratique de présenter au conseil communautaire des projets déjà ficelés »<sup>677</sup>.*

Ce qui distingue l'EPCI à fiscalité propre des autres arènes politiques, c'est que les vice-présidents qui peuvent être considérés comme des adjoints au président de l'EPCI critiquent le mode de fonctionnement de l'exécutif intercommunal alors qu'ils en sont membres. Dans les conseils municipaux, une telle attitude semble difficilement envisageable de la part d'un adjoint au maire car il s'exposerait automatiquement aux sanctions du maire. Dans l'enceinte municipale dominée par le maire, si le rôle du conseiller municipal est endossé, surtout quand on fait partie d'une majorité politique municipale, s'en écarter par des attitudes subversives à travers des critiques expose ce dernier à la réprobation et à la disqualification. Faire partie d'une structure intercommunale n'implique pas une emprise du rôle communautaire que les élus endossent. L'élue communautaire, notamment le maire continue de revendiquer son rôle de maire, ce qui à leurs yeux peut justifier une prise de distance avec le rôle communautaire qui demande une certaine conformité à « l'esprit communautaire » :

*« Les vice-présidents du bureau communautaire sont des maires comme moi. Si nous travaillons ensemble, c'est que, quelque part, nous avons tous intérêt à le faire. Un exemple : en travaillant avec la communauté de communes, notre commune a 10% de plus lorsqu'elle passe par celle-ci. Notre communauté est subventionnée à 80% sur les financements croisés. Pour arriver à ce résultat, c'est vrai qu'on négocie, mais je ne renonce pas à mon rôle de maire. Je m'oppose souvent à des décisions qui me semblent pas pertinentes »<sup>678</sup>.*

Sans ignorer ce qui lie progressivement (la socialisation aux règles du jeu communautaire) les acteurs à l'institution et tend à faire converger leurs conduites, les accords que les élus communautaires réalisent trouvent leur origine et leur raison d'être, certes dans les compromis, mais aussi dans les conflits. Les acteurs sont amenés à s'investir dans le jeu intercommunal, et d'une certaine manière, à l'inventer aussi. Les considérations stratégiques apparaissent dans leurs propos, comme l'affirme d'une certaine manière ce vice-président de l'EPCI. Les élus communautaires dominants, conçoivent la structure intercommunale comme « un ensemble d'opportunités leur permettant de renforcer leur position dans les instances dont ils sont issus »<sup>679</sup>, en l'occurrence, les communes. Ils sont aussi entraînés dans leur engagement intercommunal par des logiques de calcul qui structurent leurs espaces d'actions habituels politiques.

L'engagement dans le jeu ne résulte donc pas, ou seulement de façon marginale, d'une croyance initiale dans l'importance des enjeux intercommunaux, quoi qu'ils puissent en dire parfois, mais bien d'habitudes acquises, de dispositions qui participent au processus d'institutionnalisation d'une organisation intercommunale. Autrement dit de par leur parcours antérieur de « négociateur » avec d'autres institutions locales pour mobiliser les ressources pour leur territoire d'élection, les dirigeants intercommunaux sont disposés à défendre leurs

<sup>677</sup> Extrait de l'entretien avec Gilbert Pibou, maire de Pégomas et vice-président de Pôle Azur Provence.

<sup>678</sup> Extrait de l'entretien avec Yves Funel, maire de Caille et vice-président de la CC des Monts d'Azur, avril 2008.

<sup>679</sup> MASSARDIER Gilles, in Daniel Gaxie, *op. cit.*, p. 150.

intérêts territoriaux dans leur activité politique intercommunale. Le travail intercommunal renforce, certes, ce rôle de négociateur mais il génère des difficultés quand il s'agit de se conformer à un nouveau rôle communautaire avec son corollaire d'attitudes, de savoir-faire, de rites, de croyances. Il arrive qu'un vice-président adopte une attitude d'opposition à certaines décisions intercommunales alors qu'il fait partie de l'exécutif intercommunal. Par ce rôle d'opposition à certaines décisions intercommunales alors qu'il fait partie du bureau communautaire, se pose aussi la question même de la définition de l'institution.

Saisir la notion de l'institution soulève des difficultés. Le flou, la pluralité de sens du terme institution et des grilles de lecture mobilisées pour l'appréhender ne facilitent guère sa définition ou sa taxinomie. Et cela est encore plus difficile quand il s'agit de saisir la nature même de l'institution intercommunale dans sa mise en œuvre empirique. Comment saisir donc l'institution ?

Pour Sylvie Tournay, « *La notion d'institution fait donc référence à une idée de mouvement précédant une situation et tendant vers un équilibre plutôt qu'à la consolidation durablement acquise d'un ensemble d'activités* »<sup>680</sup>. Pour Rémi Lefebvre, « *Par institution, on peut désigner de manière simple un assemblage d'actions organisées de façon stable* »<sup>681</sup>. Mais si une institution est un arrangement de règles stabilisées, elle peut cependant faire l'objet d'appropriations et d'interprétations différentes. En nous référant à l'attitude d'« opposant » du vice-président qui n'est pas conforme à l'image de l'EPCI où « cela va de soi » (les acteurs s'acquittant de leur rôle progressivement intériorisé sur le mode de l'évidence), l'on peut dire comme Jacques Chevallier que « *les ressortissants ne sont pas un une cire molle dans laquelle s'inscrit identiquement l'empreinte de l'institution* »<sup>682</sup>. Mais les prescriptions des « bonnes manières » communautaires (règles de respect et de courtoisie vis-à-vis de ses pairs, l'évitement du conflit dans l'enceinte intercommunale) que les élus communautaires doivent adopter, trouvent leurs limites dans les pratiques subversives des dirigeants intercommunaux eux-mêmes. C'est ce que reconnaît un autre vice-président de l'EPCI. Ce qui laisse apparaître que la prise de décision au sein du bureau communautaire n'est pas aussi simple qu'il y paraît :

« *On prépare dans le bureau les délibérations qui seront soumises au conseil communautaire. Mais je reconnais qu'il y a quand même quelques politiques d'oppositions qui relèvent plus de la politique que de l'intérêt communautaire. Il y des oppositions systématiques de la part des maires qui n'ont pas compris l'intérêt communautaire alors que la politique devrait être mise de côté* »<sup>683</sup>.

Les propos de ce vice-président traduisent une désapprobation du comportement subversif de certains de leurs pairs du bureau communautaire. On note que des membres de l'exécutif intercommunal au sein de la CASA ne s'accommodent pas des règles du jeu politique communautaire déconflictualisées. Ainsi il arrive fréquemment que des maires de même sensibilité politique (droite) s'opposent au sein du bureau sur certaines questions

<sup>680</sup> TOURNAY Virginie, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, 2011, p. 3.

<sup>681</sup> LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *op. cit.*, p. 219.

<sup>682</sup> CHEVALLIER Jacques, « L'analyse institutionnelle », in CURAPP, *L'institution*, Paris, PUF, p. 24.

<sup>683</sup> Extrait de l'entretien avec Eric Mêle, maire de Gourdon et vice-président de la CASA.

intercommunales. On pourrait multiplier les exemples où l'élaboration d'une politique publique communautaire donne lieu à des conflits au sein de l'exécutif intercommunal.

Par exemple, le plan intercommunal de l'habitat dont certains EPCI ont la compétence rencontre la résistance de certains maires. Il prévoit la réalisation d'un certain nombre de logements sociaux dans les communes. Le processus intercommunal sur ce volet, comme sur bien d'autres, se trouve donc bloqué par le fait de ces derniers. Ainsi au sein du bureau de Pôle Azur Provence, les maires des communes de la Roquette-sur-Siagne (UMP), d'Auribeau-sur-Siagne (UMP) et de Mouans-Sartoux (Verts) n'ont pas hésité à prendre position contre les projets de construction de logements sur leurs communes, jugeant « *ces projets de construction de logements démesurés et qui demandent à ce que le PLH intercommunal prenne une autre approche que celle que proposée par la communauté d'agglomération* »<sup>684</sup>. La politique communautaire en matière de logements semble constituer un des points récurrents de désaccords entre dirigeants intercommunaux. Christian Iacono (ancien maire UMP de Vence), nous déclare qu'avec certains maires/vice-présidents (10 maires UMP) du bureau communautaire de la CUNCA, ils ont réussi à faire modifier une délibération dans ce domaine :

*« Nous nous exprimons au nom de ceux qui nous ont élus et qui nous ont fait confiance, c'est-à-dire nos administrés. Ils attendent en retour des résultats. Nos revendications ont porté leurs fruits. Pour ma part, j'ai été assez clair sur mes positions. Je ne m'oppose pas pour le plaisir de le faire. Quand ça ne va pas, il faut le dire sans ambiguïté. Je crois qu'entre nous, il faut qu'on se dise la vérité »*<sup>685</sup>.

Nous remarquons que ces pratiques subversives au travers de ces oppositions à certaines politiques communautaires relativisant ainsi le poids du régime du « consensus communautaire » érigé en mode de gouvernance des EPCI à fiscalité propre ne s'inscrivent même pas dans une logique d'oppositions partisans. A la CASA, c'est la politique de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères qui suscite l'opposition de quelques membres du bureau communautaire (Opio, Biot, Vallauris, Courmes – des villes dont les maires ont la même sensibilité politique de droite). Au sein du bureau, ces maires marquent leur refus d'adopter ces taux de fiscalité sur les ordures ménagères et demandent leur révision car, selon eux « *les taux de fiscalité sur les ordures ménagères doivent coller à la réalité de leur communes et de leurs administrés* »<sup>686</sup>.

A la CC des Monts d'Azur, 7 maires de cette structure intercommunale qui compte 14 communes entrent en « rébellion » au sein du bureau communautaire lorsqu'en 2005, les maires des communes de Séranon, Andon, Saint-Auban, Briançonnet, Valderoure, Aiglun et Collongues décident de rejoindre une intercommunalité plus grande, en l'occurrence Pôle Azur Provence. Cette opposition de ces 7 maires combinée à celle de 3 autres maires/vice-présidents du bureau communautaire de PAP (La Roquette-sur-Siagne, Auribeau-Siagne, Mouans-Sartoux) fit échouer le projet de fusion des deux EPCI à fiscalité propre. Nous remarquons que, quel que soit le type d'EPCI à fiscalité propre, il existe des pratiques subversives des premiers acteurs de l'intercommunalité, c'est-à-dire les dirigeants

<sup>684</sup> Extrait du compte rendu du bureau communautaire de Pôle Azur Provence, 23 février 2009.

<sup>685</sup> Extrait de l'entretien avec Christian Iacono, ancien maire de Vence et ancien vice-président de la CUNCA, juillet 2008. Christian Iacono a démissionné de son mandat de maire suite à des problèmes judiciaires en 2010.

<sup>686</sup> Extrait du compte rendu du bureau communautaire de la CASA, 25 novembre 2010.

intercommunaux qui monopolisent presque toutes les instances décisionnelles communautaires.

Cette attitude d'opposition à certains projets intercommunaux des maires/vice-présidents au sein des EPCI vient atténuer l'emprise du « consensus communautaire » sur le travail politique intercommunal. Elle nuance ainsi le discours récurrent des élus communautaires sur la « gestion collégiale »<sup>687</sup> de l'intercommunalité pour reprendre l'expression de Gilles Savary. Sans pour autant remettre en cause l'institution intercommunale, ces rôles de mise à distance de l'EPCI par les acteurs de l'intercommunalité relativisent également le postulat selon lequel les acteurs engagés dans le jeu institutionnel intercommunal partageraient des valeurs et des normes communes, souscriraient à des croyances identiques concernant l'importance de ce jeu et que leur engagement résulterait d'une certaine manière, de leur foi en l'institution. Ainsi, jouer le rôle communautaire n'est pas seulement consensuel. Il se révèle parfois aussi conflictuel. Le travail intercommunal dans les commissions laisse apparaître cette part conflictuelle du rôle communautaire.

### **B. L'endossement des rôles contradictoires dans le jeu intercommunal**

Le rôle de l'élu local dans la donne intercommunale est sujet au changement. Les interactions politiques entre les élus communautaires engagent un processus de construction de nouveaux rôles intercommunaux. Ces derniers l'amènent à entrer dans une ligne d'action et de discours approprié. Il ajuste son ton, son propos, sa posture, à la représentation qu'il se fait de son mandat intercommunal. Ainsi pour Michel Offerlé, « *les habitus ont une malléabilité différentielle, et la capacité à endosser des rôles contradictoires dans des espaces plus ou moins cloisonnés est aussi une des dimensions centrales de la profession, voire de la professionnalité politique* »<sup>688</sup>. Rémi Lefebvre considère que « *toute prise de rôle doit être entendue comme un processus d'agencement entre un individu et une position, un combiné complexe entre contraintes des interactions et force structurante du patrimoine de schémas incorporés* »<sup>689</sup>. La capacité à tenir son rôle est fonction de l'aptitude des acteurs à tordre leurs « *habitus* »<sup>690</sup>.

En effet, les élus municipaux/conseillers communautaires viennent de communes différentes et sont très souvent de couleur politique différente comme nous l'avons mentionné précédemment. Au sein des municipalités, ils ont acquis et intériorisé des habitudes de travail politique dont ils doivent se détacher, une fois franchie la porte de l'institution intercommunale. Sinon, ils s'exposent à des rappels à l'ordre associés à leur nouveau rôle intercommunal, celui de « travailler » avec leurs collègues communautaires, quelle que soit leur appartenance politique à l'intérieur des commissions intercommunales.

L'institution intercommunale cherche à conformer ses membres qui y évoluent au « consensus communautaire » par des rappels au travail effectué en amont dans les

---

<sup>687</sup> SAVARY Gilles, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, 1998, pp. 107-140.

<sup>688</sup> OFFERLE Michel, « Professions et profession politique », in Michel Offerlé (dir.), *La profession politique (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Editions Belin, 1999, pp. 7-35.

<sup>689</sup> LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *Sociologie l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, pp. 219-265.

<sup>690</sup> OFFERLE Michel, *op.cit.*, p. 26.

commissions intercommunales aussi prégnants que perceptibles, qui relèvent de la logique de l'apprentissage. Jacques Lagroye fait remarquer qu'« *en l'absence de prescriptions rigoureuses, c'est un accord minimal sur les conditions tolérables qui parvient à s'établir et c'est le refus de cet accord implicite que sanctionne alors la réprobation* »<sup>691</sup>. En fait, dans le travail intercommunal, il n'y pas de règles écrites relatives au code de « bonne conduite communautaire » auquel les élus municipaux doivent se conformer dans l'exercice de leur nouveau rôle communautaire. Dans les différentes instances intercommunales de travail (commissions, bureau, conseil des maires, réunion des présidents de groupe dans le cas d'une communauté urbaine, etc.), censées repérer les désaccords en amont et les régler avant les séances du conseil communautaire, le président et les vice-présidents attendent des autres élus communautaires qu'ils se conforment aux rôles qu'ils leur ont assigné.

Mais les assignations aux nouveaux rôles liés à la mise en place des EPCI à fiscalité propre restent quand même précaires car elles peuvent faire l'objet d'interprétations de ceux qui doivent faire « vivre » l'institution intercommunale, c'est-à-dire les élus communautaires. Le déroulement des séances des conseils communautaires, surtout dans les communautés de communes (CC des Monts d'Azur, CC des Terres de Siagne, CC de Cians Var) et les communautés d'agglomération (PAP et CARF) où les élus des oppositions municipales sont absentes laisse apparaître des attitudes « policisées », respectueuses entre conseillers communautaires. Ces dernières sont néanmoins différentes de celles que nous observons lors des travaux des commissions. Tout se passe comme si la convivialité mise en avant lors des séances des conseils communautaires, une fois que les élus communautaires se retrouvent en commissions intercommunales volait en éclat. Nous observons que lors des séances des conseils communautaires des EPCI cités plus haut, l'expression des élus communautaires paraît bridée alors qu'en commission, la parole miraculeusement se « libère ». En fait, les débats qui devraient avoir lieu pendant le déroulement des conseils communautaires sont occultés au profit du « silence » intériorisé, de l'évitement de toute prise de position conflictuelle. C'est que démontrent les témoignages de ces deux conseillers communautaires issus des majorités municipales de deux communes-membres de PAP et de CARF :

*« J'avoue que je suis un peu surpris de la manière dont se déroule les séances du conseil communautaire. Mais il ne faut surtout pas parler. Il faut aussi éviter de poser des questions susceptibles de froisser les susceptibilités des uns et des autres. Quand on est d'une autre commune, il ne faut pas prendre des positions qui laissent penser qu'on est contre l'autre commune »*<sup>692</sup>.

La phrase « *éviter de poser des questions susceptibles de froisser les susceptibilités des uns et des autres* » montre que c'est un discours de conformation à « ce qu'il convient de faire » dans le régime de l'*entre soi* communautaire. L'élu communautaire ne doit pas montrer qu'il remet en cause la position d'un pair. Publiquement, il s'agit d'une part, de montrer lorsque la presse est présente aux séances du conseil communautaire la belle « entente » qui règne entre les conseillers communautaires, et d'autre part de témoigner à l'égard de ses pairs une certaine adhésion à ce qu'ils font. Face à la presse, il ne faut pas étaler ses dissensions. Ce n'est ni le lieu ni le moment. Si les élus communautaires s'acquittent de leur rôle sous cette forme, c'est qu'ils sont préparés à le faire au terme d'un apprentissage. Ce conseiller communautaire de la CARF nous explique comment au tout début de son premier mandat

<sup>691</sup> LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, n°38, 1997, p. 15.

<sup>692</sup> Extrait de l'entretien avec un conseiller communautaire de la ville de Pégomas, PAP, février 2009.

intercommunal (élu conseiller communautaire en 2002, il a été reconduit à son mandat de délégué intercommunal à l'issue des élections municipales de 2008), il a eu du mal à endosser ce nouveau rôle. Ses propos rejoignent presque ceux du conseiller communautaire de PAP. On y trouve les premiers moments d'étonnement dans la découverte du rôle qu'il doit jouer :

*« Il y avait une telle uniformité dans les gestes que je m'en étonnais moi-même. Je me demandais à quoi cela servait vraiment si on doit penser pareil. Il arrivait que je cherche le regard des autres conseillers communautaires pour essayer de lire quelque chose dans leur regard car ils devaient ressentir la même chose que moi. Mais, on finit par s'habituer à cette façon de travailler J'ai l'impression que cela changeait du conseil municipal »<sup>693</sup>.*

Le rôle que les élus communautaires jouent est l'aboutissement d'un long processus d'apprentissage qui donne aussi vie à l'institution. Ce qui semble frappant, c'est que ce rôle semble être contradictoire avec celui que l'élu communautaire joue au conseil municipal. Dans les arènes municipales, l'élu municipal/conseiller communautaire doit « riposter » face aux attaques de ses contradicteurs. Il est constamment sur le *qui-vive* et doit faire preuve de sa capacité d'expression publique. Les règles de courtoisie dans l'enceinte intercommunale n'ont pas leur place dans les arènes municipales. Ce qui fait sans doute la force de ces nouveaux rôles que les élus communautaires doivent jouer, c'est sans doute une certaine naturalité (les « initiés » à la gestion intercommunale, l'un des éléments prégnants qui pèse dans la désignation des élus intercommunaux) que leur confèrent le processus d'institutionnalisation des EPCI et le poids des contraintes.

Si l'intériorisation des rôles est un processus interactif car elle fait appel aux partenaires de rôle, il existe aussi des systèmes de sanctions plus ou moins directes qui garantissent la conformation au rôle. En effet, la force contraignante des rôles est inséparable des prescriptions qui en assurent la prégnance. L'institution, par divers dispositifs de contraintes et de normalisations des conduites, cherche à obtenir des comportements conformes de la part de ceux qui l'investissent. C'est ainsi que la sociologie des rôles met en évidence des attitudes de *déviance* qui mettent en cause l'institution et la *censure* qui les réprouvent fortement. En effet, ensemble de règles et de contraintes, le rôle est sujet à des attitudes de transgression. *« Les règles sont efficaces (pour autant qu'elles le sont) parce que ceux auxquels elles s'appliquent croient en leur justesse et en viennent à se concevoir en fonction de ce que la conformité leur permet d'être et en fonction de l'état auquel une déviation implique qu'ils soient réduits. Le système de sanctions associé à une règle est efficace (pour autant qu'elles le sont) parce qu'il proclame le succès ou l'échec d'un individu à être ce qui lui et les autres sentent qu'il devrait être, et, plus abstraitement, parce qu'ils proclament une conformité ou une déviance individuelles générales »*.<sup>694</sup> Lorsque les acteurs font des tentatives pour mettre à distance leur rôle en le subvertissant, ils s'exposent à des remontrances de la part de leurs « associés-rivaux », c'est-à-dire, les maires, membres de l'assemblée délibérante de l'institution intercommunale. Les règles du jeu politiques intercommunal imposent leur force à ceux qui occupent des rôles communautaires.

<sup>693</sup> Extrait de l'entretien avec un conseiller communautaire de la CARF, mars 2009.

<sup>694</sup> GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. La présentation de soi*, Paris, Minuit, 1973, p. 103.

Mais le rôle exerce des contraintes tout en laissant à ceux qui l'endossent des marges d'interprétation. Le travail des élus communautaires au sein des commissions montre qu'il n'y a pas une reproduction mécanique d'un modèle de comportement dont s'acquitterait l'acteur<sup>695</sup>. En effet, les débats qui devaient avoir lieu dans les conseils communautaires se déplacent paradoxalement dans les commissions intercommunales. Même si elles servent à désamorcer les conflits susceptibles de rompre le consensus dans la prise de décision, c'est là au contraire que les critiques les plus virulentes des élus communautaires au-delà même de toutes appartenances partisans se manifestent. Ce contraste est d'autant plus saisissant que l'élus communautaire qui disait se conformer à une certaine attitude de réserve lors des séances publiques du conseil communautaire trouvait qu'il jouait un autre rôle quand il est dans une commission intercommunale. Voici ce qu'il dit lorsqu'on lui demande son ressenti sur le travail intercommunal en commission :

*« Dans les commissions, c'est là où on voit les désaccords qui apparaissent. Moi, j'ai l'impression qu'en cercle restreint les langues semblent se délier. Là au moins je peux dire certaines choses qu'on n'ose pas dire en conseil communautaire. Je ne suis pas le seul à dire des choses. Avec les autres collègues des autres communes nous sommes en véritables contradictions sur certaines actions communautaires. Je m'oppose à ce qui me ne satisfait pas. Les autres peuvent le prendre comme ils veulent. Par exemple, les subventions qu'on octroie souvent à certaines associations, je me demande souvent quelle est l'utilité et je demande des explications »*<sup>696</sup>

Entre critiques et oppositions à certaines actions communautaires, on remarque que le « consensus communautaire », célébré et affiché par les élus communautaires pendant le déroulement des séances du conseil communautaire, trouve ses limites. Ces critiques et oppositions dans les commissions génèrent des conflits qui passent inaperçus par manque de publicité. Dans les conseils municipaux ou dans d'autres arènes politiques comme le conseil général ou le conseil régional ou encore le parlement (ces institutions ont aussi en leur sein des commissions de travail), c'est le comportement inverse qui s'y déroule et révèle une particularité du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. En effet, dans les différentes commissions municipales faites à huis clos (le public n'est pas autorisé à assister aux travaux de ces commissions) au sein desquelles siègent tous les élus municipaux, qu'ils soient de l'opposition ou de la majorité, nous observons qu'il n'y a presque pas de débats entre les élus alors que dans les commissions intercommunales organisées aussi à huis clos, c'est le contraire qui se produit. Un élu municipal d'opposition justifie cette absence de débats dans les commissions municipales :

*« Le fait qu'il n'y ait pas de débats au sein des commissions municipales est une question de stratégie. Elu d'opposition, je n'ai aucun intérêt à dévoiler dans une commission ma ligne de défense avant la séance du conseil municipal. Il s'agit de ne pas se dévoiler face aux autres, c'est-à-dire, les élus de la majorité »*<sup>697</sup>.

Par stratégie, il faut sans doute entendre par là que les élus d'opposition municipale préfèrent débattre pendant le déroulement des séances du conseil municipal car elles leur offrent en réalité une tribune d'expression publique. La présence de la presse et du public est

<sup>695</sup> FRIEDBERG Erhard et CROZIER Michel, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

<sup>696</sup> Extrait de l'entretien avec un conseiller communautaire de la ville de Pégomas, PAP, février 2009.

<sup>697</sup> Extrait de l'entretien avec Marc-Henri Costa, élu d'opposition municipal (Nouveau-Centre) à Peymeinade, mars 2010.

une occasion pour afficher leur différenciation partisane. Contrairement donc aux commissions municipales, celles des EPCI donnent très souvent lieu à l'expression des désaccords profonds entre élus communautaires de même bord politique qui entraînent le renvoi du projet de délibération à une autre réunion de la commission pour être « mieux travailler » selon des formules consacrées du genre « pour être mieux travailler »<sup>698</sup>, « pour avoir l'adhésion de tous »<sup>699</sup> ou encore « pour éviter des incompréhensions »<sup>700</sup>. L'usage de ces expressions « bienséantes » cache en réalité un manque de consensus dans le processus décisionnel intercommunal. C'est ce que révèlent les propos du conseiller communautaire de la commune de Biot :

*« Si on travaille en commission, on ne peut pas être d'accord sur tout. Le fonctionnement de la démocratie veut que tout le monde puisse s'exprimer sur toutes les questions qui touchent la vie de nos administrés. L'intercommunalité ne doit pas enlever le pouvoir aux élus. Ce serait dangereux si on en arrive à ce niveau-là »*<sup>701</sup>.

Pour exprimer leurs désaccords en commission, les élus communautaires invoquent la « démocratie » face au « régime du consensus communautaire »<sup>702</sup> dont les effets produisent en réalité une clôture du jeu politique intercommunal. Au sein des EPCI à fiscalité propre, force est de constater que le « régime de consensus » n'empêche pas des attitudes de contestations de la part des élus communautaires mêmes si celles-ci ne se manifestent pas publiquement. Mais nous verrons plus loin que d'autres pratiques d'élus locaux, voire des élus communautaires eux-mêmes, chercheront à « décroiser » ou à politiser le fonctionnement de l'EPCI à travers le prisme de l'expression publique des positions conflictuelles sur des questions intercommunales. Dans l'enceinte intercommunale, d'autres attitudes peuvent aussi traduire le mécontentement des conseillers communautaires.

En effet, certains élus communautaires, sans doute encouragés par leur maire, pour marquer leur opposition à certains projets intercommunaux, estimant qu'ils ne prenaient pas assez en compte leurs revendications ou leurs intérêts, vont même adopter des pratiques subversives qui consistent à « boycotter » les réunions des commissions intercommunales. Le directeur général de la CARF, semble trouver une explication à ce type de comportement subversif de l'institution intercommunale, subtile mais efficace :

*« Les délégués des communes-membres d'un EPCI sont capables de choses que l'on ne peut pas imaginer. Etant au cœur de l'action administrative, je remarque très souvent l'absence des conseillers communautaires aux séances des commissions intercommunales de travail. Ces absences sont volontaires car pour moi, elles traduisent une forme de mécontentement. Ils le font savoir autrement »*<sup>703</sup>.

On pourrait assimiler ce comportement des conseillers communautaires à la politique de la « chaise vide »<sup>704</sup>. En fait, en agissant de cette façon les élus « protestataires » savent

<sup>698</sup> Compte rendu de la commission des déchets de Pôle Azur Provence, juillet 2009.

<sup>699</sup> Compte rendu de la commission économique de la CASA, février 2009.

<sup>700</sup> Compte rendu de la commission environnement et cadre de vie, CC des Monts d'Azur, avril 2009.

<sup>701</sup> Extrait de l'entretien avec le conseiller communautaire de la commune de Biot (UMP), CASA, 17 mars 2010.

<sup>702</sup> DESAGE Fabien et GUERANGER David, *op. cit.*

<sup>703</sup> Extrait de l'entretien avec le directeur général des services de la CARF.

<sup>704</sup> L'expression de la « politique de la chaise vide » désigne la politique de blocage menée par le gouvernement français du Général de Gaulle du 30 juin 1965 au 30 janvier 1966. Refusant d'accepter une extension du rôle du Fonds européen d'orientation et garantie agricole (FEOGA), chargé de la mise en œuvre de la politique agricole



que leur absence est un frein à l'avancement du processus décisionnel intercommunal. Des dossiers intercommunaux se trouvent ainsi bloqués à cause de l'impossibilité de réunir tous les membres de la commission concernée. Si les élus communautaires sont contraints de s'accommoder des nouvelles règles du jeu politique liées au travail intercommunal, ils en font aussi des usages stratégiques en fonction de leurs intérêts.

---

commune, et du Parlement européen, mais surtout la modification du principe de l'unanimité dans la prise de décision au profit de la règle majoritaire, De Gaulle suspend la participation de la France aux réunions du Conseil des Ministres de la CEE, bloquant de fait les décisions.

### Section 3 : Les usages stratégiques de l'intercommunalité par les élus

La mise en place des établissements publics de coopération intercommunale fait émerger deux rôles, certes différents, mais qui coexistent : celui de conseiller municipal et celui de détenteur d'un mandat de délégué communautaire qui a ses propres contraintes et ses propres règles du jeu. Dans les EPCI, toute proposition des délégués communautaires suscite des intérêts contradictoires qui se neutralisent par ce que Daniel Gaxie appelle la convergence des calculs tactiques jugés acceptables par le plus grand nombre, comme l'égalité des catégories de collectivités territoriales et des élus qui les dirigent<sup>705</sup>. L'apparition d'une nouvelle entité dans l'ordre institutionnel provoque nécessairement la problématique du type de rapports que celle-ci va entretenir avec d'autres institutions anciennes. Soucieux de préserver leur territoire communal, lieu traditionnel de leur représentation politique, les maires déploient beaucoup d'ingéniosité pour s'accaparer des ressources de l'institution intercommunale naissante. C'est ainsi que tout en adoptant une attitude de mise à distance des EPCI à fiscalité propre, les dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire les maires-présidents et les maires/vice-présidents tentent de s'approprier des ressources intercommunales au profit de leurs communes afin de conforter leur position de pouvoir mayoral. **(A)**

Dans la gouvernance politique intercommunale, les élus communautaires se voient très souvent contraints d'abandonner certains projets à cause de leur politisation par leurs pairs. Ils ne veulent pas prendre le risque d'une confrontation politique qui mettrait à mal les règles de « consensus » de la gouvernance intercommunale. Ils essaient de donner à leurs pairs les « gages » d'une pacification des enjeux intercommunaux. Il s'agit de ne pas prendre le risque d'être affaibli par ses pairs, ce qui présente l'inconvénient d'une gestion plus difficile tout au long de la mandature intercommunale. Si le but principal recherché par une telle attitude est de « pacifier » les relations entre élus au sein de l'institution intercommunale, il apparaît aussi important de noter que la gouvernance des EPCI connaît aussi une tendance à la politisation des questions intercommunales à travers le prisme de la prise de décision. Des stratégies de politisation des questions intercommunales créent éventuellement certaines tensions entre maires. **(B)**

Cependant, le dualisme de ce nouveau rôle politique fait que l'intercommunalité ne fait pas l'objet d'un certain euphémisme au sein des conseils municipaux, comme on le voit très souvent lors des élections municipales. Pendant le scrutin municipal de mars 2008, l'intercommunalité a été présente dans la campagne, mais à des degrés divers. Nous avons observé pendant les élections municipales de 2008 que l'intensité de la mobilisation de la thématique intercommunale dans la campagne par les différents candidats dépendait très souvent des réalités locales et des enjeux politiques du moment. La mobilisation de la thématique intercommunale reste plus forte lorsqu'elle est absente sur un territoire donné. Elle devient alors une offre politique des candidats à leurs électeurs. Si pendant les élections municipales, l'on présente l'intercommunalité comme un élément parmi d'autres de la campagne, elle monopolise cependant une attention importante dans le contexte des affrontements politiques au sein des conseils municipaux. En faisant son irruption sur la scène municipale, l'intercommunalité devient un objet fortement politisé.

---

<sup>705</sup> GAXIE Daniel, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 289-295.

La clôture du jeu politique communautaire pose la question récurrente du « déficit démocratique » des EPCI à fiscalité propre. L'opacité des lieux de décision qui caractériserait l'organisation politique des EPCI a pour corollaire de reléguer au second plan des espaces de délibération publique. Mais face au « huis clos » communautaire institué par un groupe d'élus communautaires, les élus municipaux de l'opposition se saisissent de la donne intercommunale pour en faire un enjeu politique. En effet, bien que souvent exclus du conseil communautaire dans certains établissements intercommunaux, les élus de l'opposition se saisissent des questions intercommunales en vue de les publiciser, voire de les politiser. **(C)**

En fait, la mise en place des EPCI à fiscalité propre institutionnalise de nouveaux rôles politiques, au profit de ceux qui accèdent aux arènes intercommunales et au détriment de ceux qui n'y ont pas accès. Les élus municipaux d'opposition sont contraints de s'adapter à cette nouvelle donne politique. Critiquant l'institution intercommunale, ils se positionnent aussi comme « les défenseurs des intérêts de la commune ». Souvent de manière délibérée tout comme les élus communautaires d'opposition (ceux élus dans le cas d'une communauté urbaine - ce qui est une obligation - ou souvent choisis par le maire dans le cas d'une communauté de communes et d'agglomération), ils adoptent des stratégies d'hétérodoxie. Ils dénoncent ainsi le régime de consensus institué par ceux qui ont accès aux EPCI, consensus qui se fait selon eux au détriment des « intérêts » des communes. Mais ces pratiques subversives de l'institution intercommunale, qu'elles soient internes ou externes, participent d'une institutionnalisation de l'intercommunalité. De plus, comme les différentes lois relatives à l'intercommunalité, la loi du 10 décembre 2010 fait ressurgir les conflits et les confrontations inhérents au processus d'institutionnalisation des EPCI à fiscalité propre. D'une part, elle est une source supplémentaire de concurrence entre élus locaux et rivaux-associés et d'autre part, elle accentue la politisation de la question intercommunale dans les conseils municipaux. **(D)**

### A. L'accaparement des ressources intercommunales par les maires : la politisation des enjeux intercommunaux

Les dirigeants intercommunaux qui en fait monopolisent le pouvoir intercommunal, cherchent à mettre en avant les réalisations des EPCI sur leurs communes comme le résultat de leur efficacité de participation au travail politique intercommunal. Les résultats obtenus leur offrent l'occasion de se présenter comme des « développeurs locaux » ou des « bâtisseurs ». Les dirigeants communautaires (le président-maire et les maires/vice-présidents) conçoivent les pratiques de captation des ressources intercommunales, quel que soit le type d'EPCI à fiscalité propre comme « allant de soi ». Ils déploient des stratégies pour saisir les opportunités qu'offre le travail politique intercommunal. Sur nos sites d'enquête, tous les élus communautaires rencontrés, estiment que l'intercommunalité reste un passage obligé pour les communes dans le contexte actuel de raréfaction de ressources financières :

*« Des subventions sont octroyées pour réaliser des équipements municipaux. Par exemple, on a bénéficié d'une subvention dans le cadre de fonds de concours pour réaliser notre salle polyvalente, notre mairie annexe du Pont du Loup. La contrepartie de cet apport financier, c'est que les habitants des communes-membres de la CASA puissent bénéficier des tarifs d'entrées favorables lors de nos manifestations. Nous avons bénéficié de 20% de l'agglomération pour réaliser cette salle polyvalente. De plus, nous avons eu un service de transports collectifs que nous n'avions pas auparavant qui fait la navette entre les rives du Loup, les gorges du Loup jusqu'à Gourdon village en lien avec les autres moyens de transports qui permettent de joindre les autres villes du département. On a toute la logistique des déchets au niveau de la collecte sélective. En mutualisant les services et en ayant une ville forte comme Antibes, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a sensiblement baissé en doublant nos services ».*<sup>706</sup>

La naissance d'une institution donne lieu à un jeu de transactions collusives entre ses dirigeants. L'institutionnalisation de l'intercommunalité les insère dans un système de négociation et de coopération qui dépassent leur territoire électoral et les seuls enjeux de la compétition politique. Ces « grands élus » voient dans la construction de cette institution un moyen supplémentaire pour accumuler des ressources nécessaires à leur implantation territoriale au détriment de celle des concurrents. Ce jeu de transactions collusives entre « grands élus », concourent non seulement à asseoir l'institution intercommunale mais aussi à conforter le pouvoir de ces derniers. Mais ces transactions collusives entre dirigeants intercommunaux peuvent être aussi sources de conflits lorsqu'il arrive qu'au sein de l'enceinte intercommunale les délégués de communes aient des points de vue qui divergent sur telle ou telle politique publique communautaire. Les élus communautaires jouent de la rhétorique de la « solidarité communale » pour légitimer les usages stratégiques des ressources intercommunales qui contrarient la concrétisation d'un objectif commun énoncé dans le principe de « l'intérêt communautaire » (la mise en place en place d'un projet communautaire qui profiterait à l'ensemble des communes-membres d'un EPCI). L'obligation pour l'élus communautaire d'une commune-membre d'un EPCI d'avoir une « attitude solidaire » vis-à-vis du maire qui voit ainsi son pouvoir mayoral se renforcer empêche tout débat véritablement contradictoire au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Cette solidarité communale donne du poids politique aux représentants des

<sup>706</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec Eric Mèle, maire de Gourdon, conseiller communautaire, vice-président de la CASA, juillet 2007.

communes, surtout au chef de l'exécutif municipal dans l'appropriation des ressources de la structure intercommunale dont les retombées à l'échelle municipale font voir aux yeux des administrés-électeurs « une équipe et un chef » agissant dans l'intérêt de leur commune.

De plus, l'appropriation politique de l'intercommunalité se manifeste à travers la capacité des élus à la cantonner à un rôle de prestataires de services aux communes-membres, l'érigeant ainsi dans leur discours comme un espace redistributif des ressources. De l'ensemble des préoccupations intercommunales exprimées par les élus communautaires, seules quelques-unes feront l'objet de délibérations prises en conseil communautaire, matérialisées en politiques publiques communautaires, qui en réalité se font au profit d'une commune-membre. Certaines préoccupations et revendications se voient écartées ou doivent attendre des contextes décisionnels plus favorables. Entre leur émergence et leur concrétisation politique par des délibérations, ces préoccupations intercommunales, collectives ou individuelles, liées aux initiatives des maires des communes-membres de l'EPCI à fiscalité propre, parcourent un difficile et hasardeux processus décisionnel. Dans ce dernier, elles connaissent une compétition entre élus communautaires aux intérêts souvent très divergents, voire même concurrentiels :

*« Les élus communautaires savent que l'implantation des entreprises sur leur communes génère des recrutements, des emplois et des familles qui s'installent. Mais il faut avoir un développement communautaire équilibré et cohérent en fonction des demandes et des moyens dont dispose l'agglomération et de leur répartition. Il est vrai que les maires des communes-membres sont évalués par leurs concitoyens en fonction de ce qu'il y a sur leurs communes, mais il faut arriver dans le cadre intercommunal à faire cohabiter l'intérêt communal et communautaire »*<sup>707</sup>

Ces propos traduisent le caractère concurrentiel de l'espace intercommunal en termes d'accès aux ressources des EPCI à fiscalité propre. Loin de « simplifier la coopération intercommunale » comme énoncé par la loi Chevènement de 1999, les pratiques intercommunales des maires font émerger une sorte de compétition pour s'accaparer les ressources générées par les EPCI. Ces pratiques de captation des ressources intercommunales révèlent aussi que la construction institutionnelle est le produit d'investissements stratégiques de ceux qui sont censés incarner l'institution naissante. Dans le processus d'institutionnalisation des EPCI, on voit cette tension constante entre « l'intérêt communal » entendu comme « réalisations communautaires au profit des communes - équipements construits dans la commune par l'EPCI » et « l'intérêt communautaire ». Olivier Nay analyse l'institution régionale comme le produit d'investissements hétéroclites, plutôt que comme objectif commun aux acteurs du jeu, et définit la construction institutionnelle comme « l'ensemble des processus par lesquels des transactions prennent un caractère durable et se structurent dans un espace-temps sous la forme de relations d'interdépendance ordonnées par des ensembles de règles spécifiques »<sup>708</sup>. Dans le cas de l'EPCI, on voit aussi qu'on est loin de l'« objectif commun aux acteurs du jeu » car les investissements stratégiques des élus communautaires dans le jeu intercommunal posent la question du ou des rôles institutionnels qu'ils veulent assigner à l'institution naissante ou la question de sa reconnaissance. Cette dernière recouvre en partie la question de la fonctionnalisation de l'institution naissante,

<sup>707</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec Richard Rios, directeur du Pôle économique et touristique de PAP, mars 2007.

<sup>708</sup> NAY Olivier, *op. cit.*, p. 123.

produit d'une lutte pour la définition de sa fonction et d'un consensus entre les acteurs. On voit que les conflits et les concurrences quant à la définition de la fonction à assigner à l'EPCI persistent dans les revendications des maires : l'EPCI doit-il être au service des communes ou doit-t-il plutôt porter des projets communautaires ? Nous constatons à travers les entretiens réalisés sur le terrain avec des élus communautaires et les dispositifs stratégiques mobilisés par ces derniers que la construction institutionnelle des EPCI semble se structurer autour d'un ensemble de transactions. En effet, les propos de ce maire comme ceux de bien d'autres que nous avons rencontrés témoignent de la vision de la fonction qu'ils veulent assigner à l'institution naissante :

*« Je conçois que l'EPCI doit être au service de nos communes. Plus la commune est petite, plus elle s'aperçoit de la puissance que représente une communauté d'agglomération de 500 000 habitants à travers des compétences qui sont dévolues à celles-ci et qui portent par exemple sur la gestion de l'eau potable, l'assainissement où la CANCA a fait beaucoup d'investissements beaucoup plus que les communes toutes seules auraient pu le faire, prises individuellement. Tous mes collègues maires reconnaissent ces avantages. On se rend bien compte que la CANCA a été un plus pour toutes communes-membres de cet EPCI »<sup>709</sup>.*

Si des maires conçoivent l'EPCI comme devant être « au service des communes », d'autres souhaitent plutôt que l'EPCI participe à la réalisation des grands équipements communautaires au bénéfice de toutes les communes. C'est ce qui ressort des propos de cet autre vice-président :

*« Si nous ne sortons pas de la vision municipaliste de notre communauté de communes, nous ne parviendrons pas à atteindre ensemble des objectifs communs pour le bien-être de nos administrés. Ils attendent de nous des choses concrètes à l'échelle communautaire et non de petites réalisations que chacun veut forcément avoir dans sa commune pour dire à ces électeurs : voilà c'est que j'ai fait pour vous »<sup>710</sup>.*

A travers ces perceptions différentes du ou des rôles institutionnels que les élus communautaires veulent assigner à l'institution naissante, les pratiques dominantes intercommunales contrarient fortement les principes posés les textes juridiques eux-mêmes : « l'élaboration des projets communs de solidarité au sein des périmètres de solidarité »<sup>711</sup>. Les usages stratégiques de l'intercommunalité par la captation des ressources des EPCI par les maires à leur profit révèlent qu'il n'y a pas une représentation commune des objectifs à réaliser dans la cadre de la coopération intercommunale. Il y a des appropriations diversifiées des ressources intercommunales qui sont loin de la mise en œuvre de « l'intérêt communautaire » tant célébré par les maires dans leurs discours. Ne sommes-nous pas face à une forme de transgression subtile des « valeurs, objectifs et principes fondateurs d'une institution »<sup>712</sup> au profit d'un groupe d'agents ?

<sup>709</sup> Extrait de l'entretien avec Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer et vice-président de l'actuelle métropole de Nice, avril 2008.

<sup>710</sup> Extrait de l'entretien avec le maire d'Escagnolles et vice-président de la CC des Monts d'Azur, février 2009.

<sup>711</sup> Art. 66 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Ce principe a été repris par la loi Chevènement de 1999.

<sup>712</sup> EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001, p. 142.

En fait, produit de conflits, de luttes, la création institutionnelle ne pourrait être réduite à une formalisation juridique et elle ne peut se faire indépendamment de ceux qui vont l'incarner, de ceux qui lui donneront consistance et fonction(s). Comme le fait remarquer Christian Le Bart « *le droit de l'intercommunalité n'est pas pour les maires une contrainte, mais une ressource plastique qu'ils travaillent à leur convenance* »<sup>713</sup>. Dès lors, la fonction ou les fonctions que les maires veulent assigner aux EPCI résulte de rapports de forces complexes entre diverses stratégies de fonctionnalisation (auxquelles prennent part les acteurs de l'institution) qui sont également des concurrentes. En effet, la naissance d'une institution pose nécessairement des questions relatives aux définitions et redéfinitions des fonctions qu'on voudrait lui voir assurer, à la variété des revendications et des usages qui la font telle qu'elle est à un moment donné.

Pour survivre à cette concurrence, les revendications des élus communautaires s'imposent dans les priorités de l'agenda intercommunal et surtout se distinguent, au-delà des options économiquement viables, par des options politiquement acceptables par tous. Les décisions portant sur les politiques communautaires ne sont pas toujours faciles à prendre car très souvent elles provoquent de difficiles négociations aux enjeux économiques (redistribution des ressources financières intercommunales), territoriaux (entre communes pour les investissements communautaires), politiques (position d'influence et de pouvoir) et stratégiques. Ces décisions qui doivent concrétiser les revendications des élus communautaires opérant à divers niveaux de l'institution comme nous l'avons montré (commissions intercommunales de travail, conseil des maires, bureau communautaire) et n'ayant ni la même position d'influence ni la même position de pouvoir au sein de l'espace politique intercommunal sont sources de conflits. Ces derniers trouvent en partie leur origine dans les différentes perceptions des rôles qu'ils veulent assigner aux EPCI à fiscalité propre.

Les dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire les maires (président et vice-présidents siégeant dans le bureau communautaire) jouent aussi de l'ambiguïté qui entoure les fonctions des EPCI, au-delà des compétences qu'ils exercent, pour formaliser leur revendications dans des contrats d'agglomérations des EPCI. Même si ces derniers n'ont aucun caractère juridique, il n'en reste pas moins qu'ils s'inscrivent dans une dimension prescriptive (ils doivent produire des actions en faveur des communes, et donc en faveur des maires). Ces contrats d'agglomérations des EPCI à fiscalité propre que nous nous sommes procurés dans le cadre de cette recherche opèrent des choix sémantiques qui participent à la stratégie de légitimation des pratiques que les maires font de l'intercommunalité. Ces mots tels que « la solidarité intercommunale »,<sup>714</sup> « notre projet de territoire »<sup>715</sup> ou encore « la solidarité et l'art de vivre »<sup>716</sup> (ce sont des axes principaux de ces contrats d'agglomération) choisis par les maires figurent dans ces contrats d'agglomération « bricolés » de toutes pièces dont le but principal caché est de fonder une ou des actions intercommunales à leur profit.

Le respect des règles informelles de la « solidarité intercommunale » oriente les choix politiques décisionnels des maires. Si l'on se place dans une perspective stratégique, les EPCI à fiscalité propre représentent des instances où domine la nécessité de coopération et de

---

<sup>713</sup> LE BART Christian, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, p. 105.

<sup>714</sup> Le contrat d'agglomération de PAP.

<sup>715</sup> Le contrat d'agglomération de la CASA.

<sup>716</sup> Le contrat d'agglomération de la CARF.

négociation,<sup>717</sup> mais les aspects astreignants ne s'effacent jamais.<sup>718</sup> Ainsi les maires font un usage stratégique de « la solidarité intercommunale » formalisée dans les contrats communautaires des EPCI à fiscalité propre. Des articles contenus dans ces contrats d'agglomération à usage stratégique au profit des maires montrent que « *les maires utilisent l'intercommunalité pour améliorer l'efficacité de leur action* »<sup>719</sup>.

C'est l'exemple de l'article 1 du contrat d'agglomération de la CARF qui mentionne que la solidarité intercommunalité se fixe de « réduire les inégalités existant sur son territoire et que ces inégalités concernent les communes-membres entre elles ou leurs habitants »<sup>720</sup>. Cet article légitime en réalité une pratique de partage des ressources financières intercommunales entre maires pour le compte de leurs communes qui, réinvesties à l'échelle communale sous plusieurs formes telle que la construction d'équipements communaux, leur permettront de consolider leur pouvoir mayoral. C'est aussi l'exemple de l'article 5 du contrat d'agglomération de la CASA qui énonce que « *la communauté d'agglomération a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ».<sup>721</sup> Cet article masque le rôle incontournable du maire dans l'élaboration de toute politique publique communautaire. Mais dans la pratique, on est loin de cet objectif commun car les dirigeants intercommunaux s'attribuent la paternité des réalisations communautaire sur leur commune. Ils n'hésitent même pas à faire la publicité de ces équipements communautaires dans les bulletins municipaux<sup>722</sup> dans une stratégie d'imputation politique. Comme les chartes des EPCI, le contrat d'agglomération est porteur d'enjeux politiques pour les élus communautaires. Il représente un dispositif négocié, formalisant la politique de redistribution des ressources intercommunales et cherche aussi à afficher une certaine « identité » du territoire intercommunal par rapport à d'autres territoires intercommunaux sur fond de concurrence. Mais pour Christian Le Bart, cela revient à écrire que « *le territoire intercommunal, autrement dit, n'existe pas comme un territoire identitaire, de même que l' élu intercommunal, toujours aussi élu d'une commune, n'existe pas comme autorité distincte* »<sup>723</sup>. En fait, la « *solidarité intercommunale*, « *l'élaboration d'un projet commun* » sont des termes ambigus mis en avant par les maires dans leur activité intercommunale qui visent à satisfaire leurs intérêts politiques communaux.

---

<sup>717</sup> MOQUAY Pierre, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998.

<sup>718</sup> Le maire de Grasse, ville-centre de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, l'a appris à ses dépens. Face à son obstination d'étendre le périmètre de la structure intercommunale, les maires des autres communes se sont désolidarisés de son action. Il a dû abandonner le projet d'élargissement tenu par le respect de la charte de la communauté d'agglomération, qui même sans valeur juridique, encadre l'action communautaire.

<sup>719</sup> LE BART Christian, *op. cit.*, p. 104.

<sup>720</sup> Article 1 du contrat d'agglomération de la CARF.

<sup>721</sup> Article 5 du contrat d'agglomération de la CASA.

<sup>722</sup> Dans les bulletins municipaux les maires présentent par exemple des équipements communautaires comme étant des réalisations municipales. De ce fait, ils veulent se présenter aux yeux de leurs administrés comme des « maires-entrepreneurs ». De ces réalisations, ils espèrent des retombées en termes électoraux. On peut citer quelques exemples de bulletins qui mettent en avant les réalisations communautaires sur le compte de la commune : le bulletin municipal (avril 2009) de Valbonne sur la médiathèque réalisée par la CASA, le bulletin municipal (février 2009) de Grasse sur la piscine intercommunale réalisée par PAP, le bulletin municipal (novembre 2009) de Menton sur la salle polyvalente de spectacles réalisée par la CARF, etc.

<sup>723</sup> LE BART Christian, *op. cit.*, p. 104.



Il y a des appropriations diversifiées stratégiques de l'intercommunalité par les maires qui sont loin de la mise en œuvre concrète de ces principes énoncés. Cela montre que le processus d'institutionnalisation ne forge pas forcément des schèmes communs d'appréhension des EPCI. Derrière les discours d'« *objectifs communs* » à réaliser, de « *solidarité* » ou de l'idée selon laquelle « *les communes adhérentes entendent réaffirmer leur rôle essentiel dans la vie locale : la commune est et demeure le lieu normal des décisions de proximité* »<sup>724</sup>, se cachent en réalité des marges de manœuvre octroyées aux dirigeants intercommunaux dans l'interprétation et la mise en œuvre des politiques publiques communautaires.

Ces marges de manœuvre laissées aux maires dans la conduite de l'action communautaire s'expliquent par l'imbrication intrinsèque des échelles municipale et intercommunale. Ce lien indissociable entre l'EPCI et la commune pose la question de l'autonomie de l'intercommunalité, et l'une des façons de la renforcer selon Fabien Desage<sup>725</sup> est à *contrario* du processus communautaire, de la politiser. Mais l'observation du processus décisionnel communautaire fait émerger des éléments de politisation de l'articulation de l'échelon municipal et intercommunal. Outre les pratiques subversives des élus communautaires dans les enceintes intercommunales que nous avons mises en évidence précédemment, l'imbrication des deux échelles politiques les amène très souvent à chercher à politiser certaines questions intercommunales de plusieurs façons.

S'il est vrai que les élus communautaires cherchent à éviter la confrontation politique dans les enceintes intercommunales, à occulter les prises de positions partisans, excepté dans les communautés urbaines où siègent les élus de l'opposition municipale, il n'en pas reste pas moins que leur activité intercommunale n'échappe pas aux pratiques de politisation. Le lien indissociable entre la commune et l'EPCI entraîne la gestion d'un nombre grandissant de dossiers par les élus communautaires. Ce glissement de nombreuses compétences communales vers les EPCI alimente cette impression chez les élus municipaux que l'institutionnalisation des EPCI entraînerait la « mort des communes ». Ils ont le sentiment que l'intercommunalité a pour effet de les placer au second plan de la prise de décision. Ils expriment des regrets par rapport à un fonctionnement hétéronome de l'EPCI dont est membre leur commune comme le soulignent les propos de cet élu de la majorité municipale qui a souhaité garder l'anonymat :

*« Il arrive qu'on se demande à quoi peut bien servir le conseil municipal à côté de notre communauté. Avec l'intercommunalité, il ne faut pas se voiler la face, beaucoup de choses se passent maintenant au niveau des EPCI. Déjà dans les conseils municipaux, tous les élus n'ont pas véritablement de pouvoir de décision. On peut imaginer que certaines prises au niveau des EPCI les éloignent encore plus de la gestion municipale »*<sup>726</sup>.

Ce témoignage n'est pas un cas isolé. L'évidement de l'institution municipale induit par l'accroissement des prérogatives des EPCI alimente en effet ce sentiment de frustration,

<sup>724</sup> Article 6 du contrat d'agglomération de PAP.

<sup>725</sup> DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2005.

<sup>726</sup> Extrait de l'entretien avec élu de la majorité municipale de Saint-Vallier-de-Thiey, commune-membre de la CC des Terres de Siagne, mars 2009.

voire une certaine « crainte » des conseillers municipaux, comme exprimé par cet autre élu municipal :

*« La disparition des communes fait peur à tout le monde. Cela a été tenté plusieurs fois sans succès. Les communes craignent de devenir des hameaux, les habitants craignent d'être éloignés des centres de décisions. Les gens préfèrent avoir un interlocuteur en face. Quant à l'intercommunalité, il faut se déplacer dans le centre-ville pour son problème. C'est sûr, il y a une certaine crainte »*<sup>727</sup>.

Qu'ils se sentent « frustrés » ou qu'ils expriment une certaine « peur », ces propos révèlent la perception qu'ont les élus non membres des conseils communautaires des EPCI et faisant pourtant partie des majorités municipales. Au-delà de ces propos, on voit comment le processus d'institutionnalisation des EPCI institue du même coup une certaine fermeture du jeu politique intercommunal. Mais les élus communautaires, notamment les maires pris dans ce jeu politique intercommunal qui rend difficile les tentatives de politisation du processus décisionnel intercommunal vont chercher à « exporter » les questions intercommunales sur d'autres terrains de lutte extérieurs aux EPCI.

En effet, il est vrai, comme nous l'avons montré auparavant, que les élus communautaires adoptent des attitudes subversives (absences volontaires récurrentes des élus communautaires dans les commissions travail, soit pour empêcher que la décision aille à son terme, soit pour obtenir son retrait ou des modifications conséquentes en leur faveur ; menaces de tel ou tel maire de se prononcer en séances publique contre une délibération en conseil communautaire), mais celles-ci leur paraissent souvent insuffisantes lorsqu'il s'agit de contrecarrer un projet communautaire qui va à l'encontre de leurs intérêts. Ne bénéficiant pas de majorité au sein des conseils communautaires qui pourrait faire « échouer » la réalisation d'un projet communautaire, les maires vont chercher des soutiens (à l'extérieur de l'enceinte intercommunale) dont certains pour la plupart sont leurs soutiens politiques regroupés dans des associations. Ces acteurs associatifs actifs dans les communes sous l'initiative du maire de la commune-membre opposante au projet communautaire s'emploient à faire sortir le débat communautaire de l'enceinte intercommunale afin de le publiciser. De fait, ils parviennent ainsi à entraîner les adhérents de leurs associations, les citoyens, voire les militants quand le maire a une appartenance politique sur un enjeu localisé en lien avec le projet communautaire. Les acteurs associatifs deviennent en quelque sorte les relais des maires ou d'acteurs politiques qui nourrissent des ambitions électorales auprès des citoyens, des administrés-électeurs. Ce responsable associatif de la commune du Mas reconnaît avoir fait campagne contre l'adhésion de la CC des Monts d'Azur à une intercommunalité plus grande en 2005 :

*« Nous avons réussi à mobiliser la population sur des questions qui les intéressent. Adhérer à une autre intercommunalité alors que nous en avons déjà ne se fait pas à la légère. C'est un devoir démocratique, voire une obligation d'informer la population. Les citoyens ont le droit de savoir comment vont être gérés les services qu'on leur offre »*<sup>728</sup>.

Ainsi l'irruption des acteurs externes au jeu politique intercommunal dans le débat communautaire sur un enjeu localisé devient un facteur de politisation des questions

<sup>727</sup> Extrait de l'entretien avec Auguste Derrive, conseiller de la majorité municipale d'Opio, avril 2008.

<sup>728</sup> Extrait de l'entretien avec le président de l'association L'Avenir du Mas, février 2009.

intercommunales. Le responsable de cette association a fait partie de l'équipe de campagne d'un des candidats à l'élection municipale de 2008. Il s'agit du nouveau maire du Mas, Fabrice Lachenmaier (gauche) <sup>729</sup> élu en 2008. Ce dernier a fait campagne contre l'adhésion de la CC des Monts d'Azur à Pôle Azur Provence contre le maire sortant, Frédéric Castellano (DVD) favorable qui lui était pour. On perçoit très bien les liens subtils entre ces acteurs associatifs et les acteurs politiques locaux. Le débat communautaire devenu public par l'action externe d'individus suscite « *l'intérêt et l'attention accordée au fonctionnement du champ politique, c'est-à-dire l'intensité avec laquelle les agents sociaux suivent la compétition politique et le travail des acteurs politiques* » <sup>730</sup>. La politisation des questions intercommunales qui s'opère au moment de cette mobilisation sur un enjeu localisé présente sans doute l'intérêt de permettre à des groupes sociaux de suivre le travail intercommunal des élus communautaires, se déroulant à huis clos.

On pourrait multiplier les exemples où la « *mise en politique* » <sup>731</sup> d'une politique publique communautaire est remise en cause par un maire qui mobilise à l'extérieur de l'enceinte intercommunale des citoyens ou ses soutiens politiques. L'une des politiques publiques communautaires que nous avons suivie de très près dans le cadre cette recherche est le projet d'élargissement du périmètre intercommunal de Pôle Azur Provence. Ce projet d'extension du périmètre intercommunal de cet EPCI a d'abord suscité des conflits à huis clos comme en attestent les débats au sein de l'enceinte intercommunale avant de se « déporter » dans la sphère publique. Cette tendance à la politisation de certaines questions intercommunales semble s'inscrire dans une démarche permanente des maires à préserver leur pouvoir municipal, qui handicaperait l'émergence d'un certain « esprit communautaire » selon le président de PAP :

*« Notre travail de conseiller communautaire doit également être un travail de prospective dans un esprit communautaire. Quelle intercommunalité devons-nous construire dans l'avenir pour répondre au mieux aux attentes des habitants de notre territoire ? Quelles compétences est-il nécessaire ou utile de transférer entre les communes et l'agglomération ? Quel est le territoire le plus pertinent pour une intercommunalité la plus efficace possible et où il fait bon vivre ? »* <sup>732</sup>

Les propos du président de PAP mettent en évidence les luttes internes entre dirigeants intercommunaux pour peser sur l'évolution de leur EPCI. En invoquant « l'esprit communautaire », le président souhaite voir les élus communautaires dépasser les prises de positions politiques sur certaines questions intercommunales. Dans son discours, il évoque la question de la « pertinence » du périmètre intercommunal de PAP qui reste un point récurrent de désaccords politiques entre les élus communautaires. Dans son discours, il utilise le « nous » ou « notre » pour susciter l'adhésion des opposants à son projet d'évolution du périmètre intercommunal. Il essaie sans doute de créer une certaine croyance de ses pairs en

<sup>729</sup> Fabrice Lachenmaier été aussi candidat aux législatives de 2012 dans la 2<sup>ème</sup> circonscription des Alpes-Maritimes sous l'étiquette « Front de Gauche ».

<sup>730</sup> GAXIE Daniel, *Le cens caché*, Paris, Seuil, 1977, p. 240.

<sup>731</sup> BARTHE Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006, p. 78.

<sup>732</sup> Extrait du discours de Jean-Pierre Leleux, maire de Grasse et président de PAP lors de l'installation du conseil communautaire, 11 avril 2008.

cette institution naissante. Mais les maires vice-présidents<sup>733</sup> qui sont contre l'élargissement du périmètre intercommunal font des alliances pour créer un rapport de forces en leur faveur. En réalité, l'enjeu pour le président est aussi d'étendre sa sphère d'influence politique à une échelle intercommunale plus grande quand il invoque « l'esprit communautaire » pour tenter de convaincre ses pairs.

En outre, la mobilisation des acteurs externes à l'EPCI fait partie aussi de leur stratégie de politisation d'une politique publique communautaire à laquelle ils s'opposent. Ainsi, certains conseillers communautaires avec à leur tête, le maire (le cas du maire de Mouans-Sartoux), n'hésitent pas à impliquer des acteurs associatifs de leurs communes pour les intéresser à une politique publique communautaire. Ces stratégies permettent de politiser le débat communautaire à l'extérieur de l'EPCI sous prétexte d'informer la population :

*« L'instrument de mesure que l'on peut avoir sont les différentes mobilisations que nous avons faites chaque fois que l'intérêt des communes était concerné. Les gens ne se sont pas aperçus des transferts des compétences à l'intercommunalité. Chacun réagit en fonction de ce qui se passe sur sa commune. En revanche, en ce qui concerne des sujets sensibles tel que l'élargissement du territoire intercommunal, cela a suscité des réactions qui ont entraîné la volonté d'être présents aux réunions des conseils communautaires chaque fois qu'elles ont eu lieu. A deux reprises, la présence de ceux qui ont l'habitude de participer aux réunions de l'association a été visible sur la question de l'élargissement. C'est là que nous avons noté que c'était un lieu important de diffusion de l'information, de débats sur le quotidien des gens et de leur avenir. Présenter une possibilité d'évolution des structures ou des institutions sans que les citoyens puissent en débattre avec leurs maires ou dans les associations de leurs choix n'est pas démocratique ».*<sup>734</sup>

L'implication de la population ou d'un groupe social (les adhérents d'une association dans le débat communautaire) est encouragée et favorisée par des élus communautaires en réalité qui sont des élus « multipositionnels » (adjoints au maire, conseillers communautaires titulaires, dirigeants d'associations locales ...). Ces derniers s'investissent à politiser le débat communautaire hors de l'enceinte intercommunale. A travers ces propos, on voit comment des conseillers communautaires de Mouans-Sartoux, notamment Daniel Leblay et Marie-Louise Gourdon, tous deux adjoints au maire de Mouans-Sartoux, membres du bureau communautaire de PAP, et membres-fondateurs de l'association Le Mouvement Citoyen (avec le maire de Mouans-Sartoux élu écologiste) tentent de politiser certaines questions intercommunales. Intéresser la population ou des acteurs associatifs à certaines questions intercommunales qui portent généralement soit sur une politique publique communautaire (construction d'un équipement communautaire « décrié » par la population et les élus sur une des communes-membres) soit le problème récurrent de l'élargissement du périmètre intercommunal, permet de publiciser l'activité politique intercommunale des élus communautaires. Cela montre aussi que la donne intercommunale n'est pas seulement mobilisée par les acteurs politiques pendant la période des élections locales, notamment lors

<sup>733</sup> Les maires des communes de Mouans-Sartoux, de la Roquette-sur-Siagne et d'Auribeau-sur-Siagne, soutenus par leurs conseillers communautaires se sont toujours opposés à toute tentative d'intégration des communes du Moyen et Haut Pays grassois.

<sup>734</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec Daniel Leblay, adjoint au maire de Mouans-Sartoux, conseiller communautaire et membre du bureau communautaire de PAP et membre-fondateur de l'association Le Mouvement Citoyen, mars 2007.

des élections municipales. Les politiques publiques intercommunales donnent lieu souvent à des prises de positions politiques qui contribuent à rompre le consensus érigé en mode de gouvernance politique de l'intercommunalité. C'est l'exemple de la politique intercommunale de traitement des déchets ménagers, l'une des compétences communales transférée aux EPCI à fiscalité propre. Ces derniers ont à leur tour, transféré cette compétence à un syndicat intercommunal, complexifiant davantage la prise de décision dans ce domaine.

En effet, depuis de nombreuses années, le problème du traitement des déchets se pose avec acuité dans le département des Alpes-Maritimes, en particulier au niveau des établissements intercommunaux auxquels les communes ont transféré la compétence d'enlèvement et de traitements des déchets en sus de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)<sup>735</sup>, la redevance de l'enlèvement des ordures ménagères (REOM)<sup>736</sup> ou la redevance spéciale (RS)<sup>737</sup> qu'ils lèvent. Le traitement des ordures reste à la charge des collectivités qui le financent par ces dispositifs de taxation des ménages. Les élus communautaires ont toute latitude dans le choix du mode de financement, sachant que le cumul (TEOM + REOM + RS) s'avère possible dans certains cas. Mais, connaissant les conséquences politiques d'un tel cumul des dispositifs de taxation des ménages, aucun EPCI à fiscalité propre du département ne l'applique. C'est ainsi que les autres dispositifs, la REOM et la RS, suscitant des luttes internes et pour des raisons électorales sont écartées au profit de la TEOM, appréhendée comme plus consensuelle. Si la TEOM fait souvent l'objet d'un consensus politique au sein de l'EPCI à fiscalité propre, tout projet de construction d'équipement d'élimination des ordures ménagères, fait en revanche, l'objet d'opposition des maires qui ne veulent pas de ce type d'équipement communautaire sur leur commune. Le problème des déchets amène même des élus d'autres arènes politiques à prendre part de façon indirecte aux débats communautaires<sup>738</sup>.

Dans l'ouest du département, ce problème semble insoluble au sein des EPCI qui ont la compétence d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers, car les délégués communautaires ne souhaitent pas voir la construction d'une usine d'incinération sur leur

---

<sup>735</sup> La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est un impôt local, assis sur le foncier bâti. Elle est perçue avec la taxe foncière et son montant varie en fonction de la valeur du logement ou du local (pour les professionnels). Ainsi, elle n'est pas du tout liée à la quantité de déchets produite par le ménage ou le professionnel. Sont donc imposables à la TEOM toutes les propriétés imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans les zones de collecte des ordures ménagères.

<sup>736</sup> La redevance de l'enlèvement des ordures ménagères (REOM) n'est pas une taxe mais une rémunération pour service rendu. Les collectivités sont libres de déterminer sa composition (part fixe, part proportionnelle à la composition du foyer, au volume des déchets...). La REOM correspond donc à une logique économique qui consiste à faire supporter le prix du service aux usagers.

<sup>737</sup> La redevance spéciale (RS) constitue le prix à payer par les producteurs de déchets non ménagers (entreprises commerciales, artisanales, industrielles et de services, administrations...) pour la prestation de collecte et de traitement de leurs déchets. Malgré son caractère obligatoire dans le cas du recours à la TEOM, elle est très peu appliquée actuellement.

<sup>738</sup> Ainsi, pour Eric Ciotti, président du conseil général du département des Alpes-Maritimes qui a mis en place un plan départemental d'élimination des déchets, « *l'élimination des déchets est un sujet grave, d'intérêt général, sur lequel tout le monde a sa solution, mais que personne ne souhaite voir devant sa porte. Je pense que l'incinération est un élément intéressant dans la chaîne d'élimination des déchets. Aujourd'hui ces fours sont en train de s'équiper. L'ambition de ce plan est de multiplier les solutions* ». Extrait de l'article « Déchets : cinq millions d'euros pour les terrains », *Nice-Matin*, 9 avril 2011. En fait, cette politique publique communautaire en matière de traitement des déchets a aussi des imbrications avec le conseil général qui dispose de sa propre stratégie de d'élimination de déchets (le plan départemental de traitement des déchets ménagers).

commune. Dépourvu de sites de valorisation des déchets organiques, le syndicat mixte de coopération intercommunal pour la valorisation des déchets (SIVADES)<sup>739</sup> du secteur Cannes-Grasse comprend douze communes : la ville de Cannes, la communauté de communes de Terres de Siagne (CCTS) et la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (PAP). Comme la ville de Cannes qui n'appartient pour le moment à aucune une structure intercommunale, les deux EPCI à fiscalité propre, CCTS et PAP auxquels les communes ont transféré la compétence « enlèvement des déchets », ont à leur tour transféré celle-ci au SIVADES.

Or dans la logique de leur situation « multipositionnelle », les mêmes conseillers communautaires des deux structures intercommunales siègent aussi au sein du SIVADES, autre lieu de pouvoir et de prise de décision. En fait, le comité syndical se trouve être le prolongement du pouvoir intercommunal des EPCI à fiscalité propre. Cette imbrication des établissements intercommunaux, toutes catégories confondues, à savoir l'EPCI à fiscalité propre dit « moderne » et les syndicats de communes « classiques », tout en favorisant l'émergence d'un véritable pouvoir intercommunal détenu par un groupe d'élus communautaires influe sur le processus décisionnel communautaire. Le projet de création d'un centre de valorisation énergétique (CVE), une dénomination sémantique voulue par ses initiateurs afin de rendre acceptable l'usine d'incinération, illustre bien la politisation de certaines politiques intercommunales.

En 2010, face à l'opposition des conseillers communautaires de la Roquette-sur-Siagne au sein du comité syndical du SIVAVES dont est membre la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, contre la construction du CVE, le président de PAP va décider finalement de l'installer sur le site « Roumiguières » à Grasse. En avril 2011, le comité syndical du SIVADES vote pour l'achat de deux terrains destinés à la construction d'un centre de compostage (centre de valorisation organique - CVO) à Cannes et d'un incinérateur (centre de valorisation énergétique - CVE) à Grasse. Mais, les délégués de communes de Peymeinade, de Mouans-Sartoux, de la Roquette ont voté contre le budget du comité syndical (7 voix contre et 23 pour). Ces deux dernières communes, pourtant membres de PAP qui représente les 5 communes, au sein du SIVADES contestent le choix de l'incinérateur. On remarque un déplacement des prises de positions politiques à une autre échelle intercommunale par l'effet de transfert d'une compétence communautaire, comme celle du traitement des déchets, à un autre syndicat de communes. Le vote du comité syndical du SIVADES a suscité des réactions des opposants au projet d'incinérateur, parmi lesquels le maire de Mouans-Sartoux, conseiller communautaire de PAP et membre titulaire du comité syndical du SIVADES<sup>740</sup>.

On voit comment à travers leurs prises de positions contre un projet communautaire, les élus communautaires parviennent en même temps à susciter un intérêt auprès de leurs

---

<sup>739</sup> Le SIVADES est un établissement public de coopération intercommunale pour la valorisation des déchets du secteur Cannes-Grasse créé en 1994. Outre le traitement des déchets ménagers et assimilés, les compétences du SIVADES s'étendent aux opérations de transport, de tri, de valorisation et de collecte pour certaines communes.

<sup>740</sup> « Les discussions ont été vives et j'ai voté contre ce budget, avec Peymeinade et la Roquette. Malheureusement, les autres communes sont majoritaires. Alors nous allons travailler sur une autre solution, qui existe déjà en Alsace et qui marche très bien sans incinérateur. Et puis, nous mobiliserons la population pour lui expliquer tout cela ». Extrait de l'article « Déchets : cinq millions d'euros pour les terrains », *Nice-Matin*, 9 avril 2011.

administrés-électeurs. Ils espèrent ainsi par cette implication opportune des habitants de la commune dans le jeu intercommunal remettre en cause des politiques publiques intercommunales<sup>741</sup> pour pouvoir en tirer des bénéfices politiques en termes électoraux lors d'élections locales. Ces prises de positions politiques contre certaines politiques intercommunales permettent de relativiser le consensus que les élus communautaires tentent d'imposer dans la gouvernance politique communautaire. En partant du constat de Jacques Lagroye que l'institution n'a « *pas d'autre existence concrète que la multiplication des pratiques auxquelles s'activent ceux qui, de leur propre mouvement, la font vivre* »<sup>742</sup>, l'on peut dire que les pratiques de politisation de certaines questions intercommunales, qui même si elles ont tendance à remettre en cause le consensus communautaire, participent à l'institutionnalisation des EPCI. Les élus communautaires, principalement les dirigeants intercommunaux (les maires/vice-présidents) dans leurs stratégies de contestation de certaines politiques publiques communautaires ne remettent pas pourtant en cause l'institution naissante. Ils contribuent au contraire d'une certaine façon à l'insérer dans l'ordre institutionnel existant.

Mais la politisation des débats communautaires n'est pas le seul fait des dirigeants intercommunaux, censés gouverner l'EPCI en toute harmonie entre eux, dans l'*entre soi*, elle résulte aussi des prises de positions des élus communautaires issus des oppositions municipales. Ces derniers, lors des débats dans les conseils communautaires publicisent leurs oppositions. Il nous semble donc important de ne pas perdre de vue l'attitude qu'ils adoptent dans les conseils communautaires où ils siègent.

### **B. Les prises de positions politiques des élus communautaires**

Si à l'extérieur des EPCI, les dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire les maires « dépourvus » de majorité dans les enceintes intercommunales, mobilisent les habitants contre des projets intercommunaux initiés en leur sein dans le but de leur donner un caractère politique, les élus communautaires issus des oppositions municipales affichent ouvertement en interne leurs prises de positions politiques. Contrairement aux membres dirigeants des EPCI qui s'affrontent de façon subtile dans les lieux de prise de décision comme le bureau communautaire, les élus communautaires des oppositions municipales expriment publiquement leurs désaccords politiques lors des séances des conseils communautaires. Un point récurrent sur lequel les élus communautaires d'opposition marquent fréquemment leurs désaccords concerne le vote du budget. L'entrée dans une nouvelle institution implique d'endosser de nouveaux rôles et de nouvelles façons de se comporter comme dans le cas de l'EPCI où les élus communautaires doivent adopter un ensemble complexe d'attitudes (la courtoisie dans les échanges, l'évitement des prises de position conflictuelles, le tact, la maîtrise de soi et de ses impressions...), de postures, de façons d'être, de parler, de se tenir devant ses pairs. Mais la prise de rôle d'un conseiller communautaire issu de l'opposition

<sup>741</sup> C'est ainsi que le lundi 3 janvier 2011, la réunion de l'association Mouvement Citoyen de Mouans-Sartoux a organisé une réunion sur le traitement des déchets à laquelle participaient plus de 200 personnes. Au cours de cette réunion, certains élus et associations ont incité les habitants à se mobiliser contre le projet d'incinérateur. Pour Marie-Louise Gourdon, adjointe au maire de Mouans-Sartoux, conseillère communautaire et membre du bureau communautaire de PAP : « On ne veut pas d'incinérateur. Il n'y a eu aucune étude sérieuse de solution alternative, et le débat n'a pas été porté au sein de la population. Les citoyens ont le droit de savoir comment leur contribution va être utilisée et quelles sont les conséquences sur leur santé ».

<sup>742</sup> LAGROYE Jacques, « L'institution en pratiques », *RSSP*, décembre 2002, p. 77.

municipale n'entraîne pas forcément « *un processus d'ajustement aux rôles* »<sup>743</sup>. Or ce nouveau rôle communautaire implique d'éviter de la part des membres de l'institution intercommunale naissante la conflictualité dans le travail politique intercommunal comme tentent de le faire les dirigeants intercommunaux, souvent de bord politique différent.

L'investissement dans le travail politique intercommunal exige une certaine souplesse comportementale. La capacité à tenir son rôle serait fonction de l'aptitude des acteurs à tordre leur *habitus*<sup>744</sup>. Si « *les habitus ont une malléabilité différentielle, et la capacité à endosser des rôles contradictoires dans des espaces plus ou moins cloisonnés est aussi une des dimensions centrales de la profession – voire de la professionnalité – politique* », les élus communautaires des oppositions municipales semblent être plutôt sous l'emprise des *habitus* acquis dans l'exercice de leur rôle d'élus municipaux d'opposition. Leurs prises de positions politiques très marquées dans l'enceinte intercommunale traduisent une distance au rôle d'élus communautaires. Ils ne s'y soumettent pas pour ne pas être « dupes » du jeu politique intercommunal que les dirigeants intercommunaux négocient entre eux. En fait, l'acteur endosse toujours le rôle en fonction des ressources qu'il peut mobiliser et en donne toujours une interprétation propre<sup>745</sup>. Au sein des EPCI, des exemples montrent comment le rôle d'élus communautaires est approprié par les élus communautaires issus des oppositions municipales qui se saisissent aussi des questions intercommunales pour les politiser. Mais ils révèlent également des investissements différenciés dans le travail politique intercommunal.

En effet, dans une communauté urbaine où siègent certains élus communautaires des oppositions municipales grâce au mode de scrutin proportionnel, les prises de positions partisans sont fréquentes contre le budget de l'EPCI. Au sein des organes délibérants des EPCI, il incombe toujours au président de présenter le budget aux conseillers communautaires comme le fait le maire dans les conseils municipaux. Face à l'opposition communautaire dans une communauté urbaine, le président utilise la même rhétorique que lorsqu'il défend le budget du conseil municipal. Ainsi, Christian Estrosi, président de la CUNCA, met en avant la « posture idéologique » des élus de l'opposition communautaire (le groupe socialiste « Changer d'ère » présidé par l'élus municipal et conseiller communautaire Patrick Allemand) qui votent toujours contre le budget communautaire :

*« Je vais maintenant ouvrir le débat sur notre budget primitif 2011 en vous rappelant qu'il y a un peu plus d'un mois, je vous ai présenté lors de notre débat d'orientations budgétaires les grands axes de notre action 2011. Aujourd'hui, c'est l'heure du choix, non pas le choix idéologique, mais l'heure du choix de la meilleure politique ».*<sup>746</sup>

Par ces propos, le président de la CUNCA tente de « décrédibiliser » le groupe « Changer d'ère » par l'usage du mot « idéologie ». L'usage volontaire de ce mot par Christian Estrosi, véhiculant couramment une connotation péjorative, vise à légitimer sa propre position vis-à-vis de ses pairs du bureau communautaire. Il veut cantonner les élus du

<sup>743</sup> KAUFMANN Jean-Claude, « Rôles et identité : l'exemple de l'entrée en couple », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1994, p. 301.

<sup>744</sup> OFFERLE Michel, « Professions et profession politique », in Offerlé Michel (dir.), *La profession politique (XIXe-XXe)*, Paris, Belin, 1999, pp. 7-35.

<sup>745</sup> GILLET Sylvie, *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Université Paris 1, 1994.

<sup>746</sup> Extrait du procès-verbal du conseil communautaire de la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur, 29 janvier 2010.



groupe « Changer d'ère » dans une vision partielle de la participation au travail politique communautaire. Le président joue en effet sur leur supposée attitude idéologique pour justifier leur vote négatif. Par contre, lors du vote du budget communautaire, l'attitude, lors du vote du budget d'Antoine Damiani (maire PS de Carros et vice-président de la CUNCA) est qualifiée de « d'élus responsables »<sup>747</sup> par le président. D'une certaine façon, ne cherche-t-il pas à faire passer les autres élus socialistes comme étant des « irresponsables » ?

En fait, la clôture du jeu politique intercommunal n'empêche pas les élus communautaires des oppositions municipales d'y relayer des positions partisans qui contribuent aussi à la politisation<sup>748</sup> de l'institution intercommunale. Les accords inter-partisans qui caractérisent la gestion communautaire sont mis à mal par les prises de positions des élus communautaires des oppositions municipales. Ils remettent en cause le « confort relatif »<sup>749</sup> des dirigeants intercommunaux dans les enceintes intercommunales.

Cette situation n'est cependant pas spécifique à la communauté urbaine de Nice. Les élus communautaires d'opposition de la ville-centre d'une communauté d'agglomération adoptent la même attitude permanente de vote contre le budget de l'EPCI. Parmi les communautés d'agglomération du département, qui font partie de nos cas d'étude, seules les villes d'Antibes et de Valbonne-Sophia-Antipolis ont désigné des élus municipaux d'opposition pour siéger au conseil communautaire de la CASA. L'opposition communautaire<sup>750</sup> importe ainsi à l'échelle intercommunale les mêmes pratiques systématiques de prises de positions contre certaines décisions intercommunales, notamment les décisions budgétaires. Les propos de Cécile Dumas, seule conseillère communautaire d'opposition PC de la CASA visent à susciter une politisation conflictuelle des questions intercommunales comme à la CUNCA :

*« Le montant des investissements auquel s'additionne le reste à réaliser et le reliquat de l'an passé représentent 25% du budget prévu en 2009. La CASA continue à investir dans d'autres domaines alors que le logement social a un budget insuffisant. Le budget investissement dans la réalisation des logements sociaux n'a pas été complètement réalisé. Il reste 1,7 millions, c'est pour cela que je vote contre ce budget communautaire ».*<sup>751</sup>

Lors des séances des conseils communautaires, les élus d'opposition cherchent à travers leurs interventions à donner une plus grande visibilité à leur activité politique intercommunale et à certains thèmes que les dirigeants intercommunaux ont pris l'habitude de traiter à huis clos, comme nous l'avons montré, dans les instances de prise de décisions telles que le bureau communautaire. Comme le souligne J. Lagroye, « on peut avancer qu'au-delà de la généralité des appréciations normatives qu'elles suscitent, ce qui caractérise toutes les formes de politisation envisagées est un mécanisme de requalification des objectifs assignés à l'action. Ils deviennent politiques, dans une sorte de reconversion – partielle ou totale des

<sup>747</sup> « Responsable » est le mot utilisé par Christian Estrosi pour qualifier le vote pour le budget communautaire d'Antoine Damiani, maire PS de Carros.

<sup>748</sup> La politisation est souvent entendue comme « processus de transformation d'un phénomène social en phénomène politique », définition de Philippe Braud dans *Sociologie politique*, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, 2002, p. 653.

<sup>749</sup> GAXIE Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », *op. cit.*, p. 45.

<sup>750</sup> Par « opposition communautaire », nous entendons les élus municipaux de l'opposition municipale qui siègent dans les conseils communautaires.

<sup>751</sup> Extrait du procès-verbal du conseil communautaire de la CASA, intervention de Cécile Dumas, conseillère municipale d'Antibes et conseillère communautaire d'opposition, 4 février 2010.

*finalités qui leur sont assignées, des effets qui en sont attendus et des justifications qu'on peut en donner* ». <sup>752</sup> Cécile Dumas, par la requalification des objectifs assignés au budget du logement social de la CUNCA, vise à faire émerger un enjeu clivant.

On perçoit très bien que les élus communautaires d'opposition ont eux aussi clairement intérêt à la politisation de leur investissement dans le jeu politique intercommunal dominé par le président et ses vice-présidents. Les élus d'opposition communautaire transgressent les règles du jeu politique intercommunal, en remettant en cause une architecture des rapports « conviviaux » entre ces derniers. A la différence des pratiques subtiles subversives non publicisées de l'institution intercommunale par les dirigeants intercommunaux dans les commissions et/ou dans le bureau communautaire, celles des élus d'opposition semblent très intenses car elles sont rendues publiques. Il y a des exigences liées à la prise de rôle de l'élus communautaire avec son corollaire de savoir-faire, de règles, d'interdits et de contraintes.

Or dans leurs conduites, les élus communautaires d'opposition ne se comportent-ils comme dans leur mandat de conseiller municipal d'opposition ? L'entrée dans une nouvelle institution n'impliquerait pas forcément pour certains agents une remise en cause de leurs *habitus*. Le comportement d'opposition systématique au vote de nombreuses délibérations communautaires nous semble être le produit d'une socialisation antérieure acquise dans l'arène municipale faite de conflits et d'affrontements. Nous avons à faire à une socialisation municipale antérieure d'opposition qui entre en conflit avec celle (manifestations de familiarité et de camaraderie dans les réunions de travail, de conduites et de comportements conformes à un certain « esprit communautaire ») à l'œuvre dans le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité.

Mais ajuster ses *habitus* à un nouveau rôle ou les maintenir tels qu'ils sont, une fois entré dans une nouvelle institution ne relève-t-il pas aussi d'un choix stratégique ? C'est sans doute là aussi que l'incorporation des nouveaux rôles comme apprentissage trouve, nous semble-t-il, ses limites. Tout se passe comme si les élus communautaires d'opposition n'étaient pas préparés et prédisposés à exercer leurs rôles communautaires qui requerraient d'autres façons de travailler « ensemble » dans un cadre communautaire « apolitisé ». Au conseil communautaire, les élus d'opposition veulent mettre une distance qui les séparerait des autres élus communautaires et éviter ainsi de s'exposer à la réprobation de leurs pairs du conseil municipal ou de leurs électeurs qui ne comprendraient pas que ceux qu'ils ont élus sur une liste partisane se mettent à « collaborer » avec leurs adversaires. Il s'agit en fait pour ces élus d'opposition qui sont au conseil communautaire d'éviter le regard soupçonneux des autres collègues de l'opposition municipale. Se conformer au jeu politique intercommunal tel que voulu par les élus dominants, c'est-à-dire le président et ses vice-présidents, équivaldrait à un rapprochement avec des formations politiques concurrentes. Cela aurait pour conséquence de modifier la perception que leurs militants ont de leur activité politique locale. Ils y verraient une sorte de compromission avec « l'ennemi » d'hier. Mais au-delà de cette analyse, il est à noter que l'entrée dans une institution d'un nouvel acteur ne se traduit pas forcément par « une rupture des routines, fût-elle provisoire, et plus généralement par une

---

<sup>752</sup> LAGROYE Jacques, « Les processus de politisation », in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Editions Belin, 2003, p. 376.

désobjectivation d'aspects antérieurement stabilisés de la réalité sociale »<sup>753</sup>, car les élus d'opposition communautaire jouent leur rôle comme s'ils étaient au conseil municipal.

En revanche, les conseillers communautaires des autres communes avec à leur tête les maires/vice-présidents n'affichent pas publiquement leur opposition au président lors des débats portant sur des sujets intercommunaux comme par exemple sur le budget. Leur attitude s'explique par le fait qu'étant vice-présidents et membres du bureau communautaire, véritable instance décisionnelle, ils négocient en amont les orientations budgétaires de l'EPCI. De plus, les conseillers communautaires issus des majorités politiques municipales aux appartenances politiques souvent différentes, semblent « être libérés des contraintes de rôles partisans »<sup>754</sup>, et ils doivent participer à un jeu politique communautaire « dans lequel nul n'est censé être perdant »<sup>755</sup>. Si les élus communautaires issus des rangs des oppositions municipales reproduisent la contrainte de distanciation vis-à-vis de leurs pairs et de démarcation habituellement prescrite par la compétition partisane, ceux des majorités municipales sont dans une attitude de maîtrise de soi (éviter de dire publiquement quelque chose qui peut « offenser » ses pairs). Des exemples peuvent illustrer cette attitude dans l'enceinte intercommunale.

Ainsi, à la fin d'une séance du conseil communautaire, un élu communautaire de PAP n'a pas manqué de nous faire part de la demande faite par son collègue d'à côté de ne pas intervenir sur un point ou de soulever une interrogation relative à une question intercommunale susceptible de « mettre mal à l'aise » l'élu communautaire d'une autre commune. En fait, au conseil communautaire nous avons deux attitudes différentes qui se manifestent. Par exemple, lorsque Cécile Dumas (PCF) vote contre le budget, Marc Daunis, le sénateur-maire (PS) de Valbonne Sophia-Antipolis et aussi vice-président de la CASA vote pour. Or ce sont deux conseillers communautaires qui ont la même sensibilité politique de gauche. Ces négociations en amont entre maires vice-présidents permettent d'éviter les conflits politiques lors des séances du conseil communautaire. Lors de ces dernières, ils se contentent très souvent d'intervenir pour demander des précisions ou formuler des remarques sur un aspect de la délibération, comme l'attestent les propos de Marc Daunis (vice-président PS de la CASA) :

*« Il ne s'agit pas de voter contre, mais c'est une alerte. Je ne nie pas le travail effectué par le passé, le jeter aux orties serait une prime à ceux qui ne font rien en la matière. Je salue aussi les communes qui participeront à l'effort communautaire, bien que n'étant pas soumises à la loi SRU. Mais l'observatoire que nous avons mis en place fait état en effet sur 3 135 demandes de logements en attente de 2 351 demandes éligibles en PLAI. Je regrette ce manque d'anticipation dans le PLH, il y a un besoin important, c'est un problème qui restera si on ne s'attelle pas à le traiter maintenant.*

<sup>753</sup> LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 223.

<sup>754</sup> BRIQUET Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994, p. 19.

<sup>755</sup> BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », op. cit., p. 45.

*J'espère que lors de la révision au bout de 3 ans, nous aurons la possibilité de changer les choses ».*<sup>756</sup>

Contrairement aux élus d'opposition communautaire, on voit très bien la difficulté que rencontre un maire pour critiquer de façon virulente une proposition de ses pairs. Comment politiser ce qui a été dépolitisé en amont ? Cette attitude politique fait l'objet de critiques de la part des élus locaux communistes pour qui « *les élus PS et les Verts votent avec l'UMP à la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis. Que les élus UMP ou Divers Droite soient enchantés par la description du monde merveilleux de la CASA par le président et maire, Jean Leonetti, cela se comprend. Plus difficile à comprendre les plaidoyers enchantés et les satisfecit décernés par le Sénateur-maire socialiste de Valbonne, sous le consentement de l'élue communautaire vert de Valbonne, Philippe Mussi. Marc Daunis, de gauche ?* »<sup>757</sup>

L'auteur de l'article sur le site du PCF départemental, Cécile Dumas va jusqu'à poser la question sur la sincérité de l'appartenance du maire PS de Valbonne, vice-président de la CASA, à la gauche – « *Marc Daunis, de gauche ?* » – se demande-t-elle. Un autre point de politisation des enjeux intercommunaux a concerné également la réforme de l'intercommunalité issu de la loi du 16 décembre relative à la réforme des collectivités territoriales. A l'intérieur de certains EPCI à fiscalité propre du département, les conseillers communautaires se sont saisis du volet de la réforme intercommunale de la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales, dans une stratégie de politisation. Dans les EPCI à fiscalité propre, le nouveau redécoupage intercommunal arrêté par le préfet du département des Alpes-Maritimes en avril 2011 suscite en effet des oppositions aussi bien entre élus communautaires de bord politique différent que de même appartenance politique. Lors du débat sur le schéma départemental de coopération intercommunale (SCDI) du conseil communautaire de la CASA, l'opposition au nouveau redécoupage intercommunal des Alpes-Maritimes est fortement exprimée par la conseillère communautaire PCF :

*« Vous auriez au moins pu rajouter une annexe avec les avis donnés par les différentes communes. Non, toujours l'empressement à mettre en place le nouveau découpage qui va avec la réforme territoriale et tout cela sans débat avec la population, sans concertation, sans réunion publique. Est-ce que cet empressement est dû à la crainte d'un éventuel changement de majorité gouvernementale en 2012 qui pourrait remettre en cause cette réforme territoriale ? On découpe, on charcute, on invente de nouvelles cohérences mer-montagne en passant largement au-dessus de la ruralité et ensuite on colmate un peu les manques en parlant projet commun et révision du SCOT. Et cela est bien le contraire de ce que vous avez dit au Conseil Municipal d'Antibes, je vous cite « C'est le projet qui porte la structure et pas la structure qui porte le projet ». Mais au-delà de l'aspect découpage, cette réforme vise à appliquer plus facilement la RGPP, à éloigner les citoyens des lieux de décision. Ces regroupements autoritaires visent inévitablement la suppression des communes et des départements. Je suis la seule à voter contre, les élus PS et les Verts de Valbonne se sont abstenus alors que la ville de Valbonne a voté contre le SDCI...Surprenant, non, les convictions qui ne durent que quelques jours ! ».*<sup>758</sup>

<sup>756</sup> *Ibidem.*, intervention de Marc Daunis, sénateur-maire de Valbonne-Sophia-Antipolis et vice-président de la CASA.

<sup>757</sup> <http://pcfCasa.over-blog.com/article-conseil-communautaire-du-5-juillet-2010-535690>.

<sup>758</sup> Extrait du procès-verbal du conseil communautaire de la CASA du 11 juillet 2011.

A travers une rhétorique bien adaptée comme « une réforme sans débat avec la population », « l'éloignement des citoyens des lieux de décisions », l'opposition communautaire issue du conseil municipal vise à susciter l'intérêt de leurs militants et des électeurs sur cette question de l'intercommunalité afin d'en faire un enjeu politique. Elle veut mettre aussi en avant une différenciation partisane. Et pour donner plus de poids à ce mouvement de politisation de ce nouvel enjeu intercommunal, les élus locaux communistes vont même mener à l'échelle du territoire de la CASA, une campagne partisane à travers des affiches. L'un des objectifs de cette campagne est d'amplifier le caractère partisan de la contestation auprès des électeurs :

Affiche de campagne du Front de Gauche et du PCF contre le projet de la Métropole Niçoise.



Source : <http://pcfCasa.over-blog.com>

Cependant, cette opposition contre cette nouvelle donne intercommunale départementale dépasse aussi les appartenances politiques au sein des EPCI à fiscalité propre. Dans certains EPCI à fiscalité propre où l'on ne retrouve que les élus communautaires de même sensibilité politique (UMP et Divers Droite), les débats sur le SDCI sont aussi politisés et les oppositions semblables à celles qui émergent dans les EPCI au sein desquels siège l'opposition communautaire. Par exemple, le SDCI du préfet préconise la fusion de la CARF

composée exclusivement d'élus communautaires de droite à la CUNCA. Contrairement au président de la CARF, Patrick Césari (UMP), le maire DVD de la commune de Beausoleil et également vice-président de cette structure intercommunale manifeste son opposition à la fusion des deux entités. Ce dernier l'a fait savoir dans une « lettre ouverte » adressée aux électeurs du canton du Beausoleil qu'il représente comme conseiller général, aux conseillers communautaires de la CARF, aux élus des communes de Breil-sur-Roya, de Fontan, de Soarge (canton de Breil-sur-Roya), de La Brigue et de Tende (canton de Tende), des communes jusqu'ici, sans intercommunalité : « *L'intercommunalité que je défends depuis plusieurs années ne peut à mon sens être définie sans la prise en compte de la réalité des territoires qu'elle anime. Le glissement peu à peu des compétences communales vers une unité élargie est assez important en termes de quotidien, d'urbanisme, de projets, de fiscalité pour que l'on s'en préoccupe en jouant cartes sur table sur les motivations et les enjeux. Depuis deux ans, je défends l'expression démocratique au sein de l'intercommunalité. Je n'ai ainsi pas souhaité l'intégration de la CARF, dont Beausoleil fait partie, dans la Communauté Urbaine de Nice, sans davantage de débat ou de concertation avec la population. Je me suis battu aux côtés de mes administrés pour que l'on reconnaisse la spécificité de notre espace de vie et de nos projets par rapport à l'agglomération niçoise* »<sup>759</sup>

De même Gérard Spinelli joue sur sa double appartenance institutionnelle, de vice-président d'une structure intercommunale et de conseiller général, pour politiser cette nouvelle donne intercommunale issue de la loi du 16 décembre 2010, non seulement à l'intérieur de la CASA, mais aussi à l'échelle cantonale. Après la « domestication » des établissements intercommunaux, il s'agit pour les élus locaux comme nous l'avons démontré auparavant dans les modalités négociées de répartition des sièges communautaires à l'issue des élections municipales de 2008, de maintenir le *statu quo* intercommunal afin de préserver leur pouvoir intercommunal. Comme s'ils sentaient le combat perdu d'avance dans les enceintes intercommunales à cause des jeux d'alliances politiques entre dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire, les maires vice-présidents favorables au nouveau SDCI du préfet, les élus communautaires qui refusent ce projet intercommunal usent de multiples stratégies de politisation par des lettres ouvertes adressées à leurs collègues. René Vestri, Sénateur-Maire UMP de Saint-Jean-Cap-Ferrat, et 17<sup>ème</sup> Vice-président de la CUNCA, choisit également la même méthode de la « lettre ouverte » adressée à ses collègues communautaires et aussi à la population de sa ville pour s'opposer quant à lui, à la transformation de la CUNCA en métropole. Comme Gérard Spinelli, il mobilise sa qualité d'élus qui cumule les mandats pour se poser en défenseur des intérêts de ses administrés et des collectivités territoriales face au danger de la mise en place d'une métropole :

*« La loi du 16 décembre 2010 portant la réforme des Collectivités Territoriales est imparfaite parce qu'elle porte en elle un terrible déficit démocratique. Vous voyez, Monsieur le Président, ce qui interpelle la plupart de nos concitoyens, c'est que vous concentrez entre vos mains à terme plus de 80% des pouvoirs décentralisés que l'Etat a confié en 30 ans aux collectivités territoriales, et que vous ne serez pas responsable de vos actes devant l'ensemble des électeurs de la métropole. Cette métropole sera pour vous l'opportunité de mutualiser les problèmes que vous n'arriverez pas à solutionner en votre qualité de maire de Nice. Vous avez sonné le glas de nos communes car votre soif de pouvoir est immense. Alors quand vous voterez, faites-le*

<sup>759</sup> Extrait de la lettre ouverte de Gérard Spinelli relative à l'intercommunalité, mai 2011.

*en conscience et ne dites pas demain, “ je ne le savais pas, on m’avait assuré le contraire ” !!! »*<sup>760</sup>

En fait, l’opposition à l’évolution de l’intercommunalité dans le département va au-delà même des appartenances politiques et intensifie les querelles personnelles entre maires de même « famille politique ». Les différentes oppositions exprimées dans les conseils communautaires des EPCI, surtout contre la nouvelle donne intercommunale issue de la loi du 16 décembre 2010 révèlent leur caractère trans-partisan. Qu’ils soient de même sensibilité partisane ou non, les élus communautaires s’approprient le processus décisionnel intercommunal pour le politiser en fonction des enjeux politiques du moment. Dans la stratégie de politisation des enjeux intercommunaux, les conseillers communautaires issus de la même commune affichent une certaine solidarité entre eux. Ainsi, les conseillers communautaires de Beausoleil (CARF) ou de Saint-Cap-Ferrat (CUNCA), suivent la position politique adoptée par leur maire vice-président beaucoup plus par fidélité et loyauté que par une adhésion à leurs arguments de contestation du SDCI. Ils espèrent retirer de ce positionnement sur des questions intercommunales des plus-values politiques qu’ils peuvent réinvestir dans d’autres espaces locaux, comme l’espace municipal.

En outre, les liens intrinsèques entre les échelles municipale et intercommunale confèrent une autre dimension à la politisation des questions intercommunales. Contrairement à ce que l’on peut penser, le transfert des compétences aux EPCI à fiscalité propre ne dessaisit pas totalement les conseils municipaux de leur pouvoir de décision. Dans le processus décisionnel intercommunal, les élus municipaux continuent de jouer un certain rôle. Ils sont amenés très souvent à se prononcer sur des questions intercommunales, même si dans la pratique, ce sont les « élus des élus », c’est-à-dire, les élus municipaux/conseillers communautaires qui détiennent le véritable pouvoir de prise de décision. L’imbrication du processus décisionnel intercommunal avec le conseil municipal donne l’opportunité aux élus municipaux d’opposition exclus des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre de s’exprimer sur les enjeux intercommunaux. Cette imbrication des deux échelons municipal et communautaire contribue à atténuer le caractère opaque du processus décisionnel intercommunal. Dès lors, les questions intercommunales débattues dans les conseils municipaux, en plus des stratégies de mobilisations externes, permettent de « déssectoriser » l’arène communautaire en rendant davantage visible le processus d’institutionnalisation de l’intercommunalité. Du coup, le consensualisme et l’opacité semblent trouver leurs limites dans les enceintes municipales.

### **C. Les questions intercommunales saisies par les élus municipaux d’opposition**

Des auteurs se sont penchés sur la question de la place de l’intercommunalité dans l’offre électorale municipale pour voir si elle constituait un enjeu structurant des compétitions politiques au sein des communes rurales<sup>761</sup>. Les résultats des travaux de Franck Bachelet font apparaître une présence inégale des enjeux intercommunaux pendant les campagnes

<sup>760</sup> Extrait de la lettre ouverte du sénateur-maire de Saint-Jean-Cap-Ferrat, vice-président de la CUNCA à ses collègues communautaires, le 13 avril 2011.

<sup>761</sup> BACHELET Franck, « Démocratie locale et coopération intercommunale (l’intercommunalité saisie par la compétition électorale) », *La démocratie locale. Annuaire des Collectivités locales*, Paris, CNRS Editions, 2001, pp. 9-24 ; BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille », in Jacques Lagroye, Patrick Lehoucq, Frédéric Sawicki (dir.), *op. cit.*

électorales. Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko ont présenté une étude similaire sur les effets du renforcement de la coopération intercommunale sur la compétition électorale municipale lors des journées d'étude du CRAPS les 10 et 11 janvier 2002. En effet, dans le cadre d'un travail mené sur la communauté urbaine de Lille (Lille Métropole communauté urbaine), les trois chercheurs posent cette question : suffisait-il que les compétences intercommunales soient renforcées au détriment de celles des communes-membres pour que les termes et les enjeux du débat électoral se rejoignent ? Au terme des mois d'enquête, ils concluent à l'euphémisation de l'intercommunalité lors de la campagne municipale. Sur nos enquêtes de terrain, en observant la place accordée aux enjeux intercommunaux dans l'offre électorale municipale, nous aboutissons presque aux mêmes résultats que ces derniers.

En effet, dans les communes observées lors des élections municipales de 2008, les candidats n'ont pas évoqué l'intercommunalité de la même manière et avec la même intensité. Sa place dans l'offre électorale municipale dépendait des spécificités politiques locales et de l'état de la coopération intercommunale<sup>762</sup> à l'échelle d'un territoire comme l'a fait remarquer Michel Hervé. Si l'intercommunalité n'existe pas sur un territoire et que les candidats aux élections municipales souhaitent en créer, ils l'évoquent largement dans les débats de campagne<sup>763</sup>. Par exemple, la constitution d'une commune de communes faisait partie de l'offre électorale des différents candidats des six communes du canton de Saint-Vallier-de-Thiery. L'intercommunalité a donc été largement abordée par les différents candidats. Elle devient une ressource politique importante dans la compétition électorale du moment. En revanche, sans être totalement absente des débats électoraux dans les communes déjà membres d'une structure intercommunale, l'intercommunalité a quand même été abordée comme un sujet parmi tant d'autres.

Certains élus municipaux sortants, également conseillers communautaires sortants tels que le maire-président et les vice-présidents, se contentent de mentionner dans leurs programmes municipaux<sup>764</sup> et les professions de foi, les réalisations communautaires effectuées sur leurs communes. Ils communalisent ainsi les réalisations communautaires pour les afficher comme des « trophées » dans la campagne électorale municipale. Ils les transforment en arguments d'efficacité de l'élu qui réussit à faire des réalisations communautaires face aux autres candidats qui remettent en cause l'intercommunalité qui « *prive les Grassois et leurs élus de la gestion communale, ajoutant des frais de fonctionnement et d'infrastructures à nos impôts locaux* ». <sup>765</sup> Pendant la campagne électorale municipale, les candidats sortants s'approprient les politiques intercommunales à l'élaboration desquelles ils ont participé au sein des EPCI à fiscalité propre. Ils cherchent à convertir en ressource politique personnelle dans l'espace municipal les politiques publiques intercommunales et les plus-values politiques, engrangées sur le terrain intercommunal. Mais nous n'allons pas nous étendre sur la place qu'occupe l'intercommunalité dans les campagnes électorales. Il s'agit surtout ici de

<sup>762</sup> MICHEL Hervé, *Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, 1999, 300 p.

<sup>763</sup> L'intercommunalité a été longuement évoquée lors des élections municipales par les candidats dans les communes du canton de Saint-Vallier. Tous les candidats dans les communes de Saint-Vallier, Cabris, Spéracèdes, Le Tignet et Saint-Cézaire ont mis dans leur programme la création d'une communauté de communes.

<sup>764</sup> Les maires sortants des communes-membres d'une structure intercommunale ont mis en évidence dans leurs programmes municipaux, les réalisations communautaires effectuées sur leurs communes. Ainsi, tous les maires sortants des communes de PAP ont rappelé dans leurs programmes les réalisations communautaires.

<sup>765</sup> Profession de foi du candidat Paul Euzière aux élections municipales de 2008 dans la commune de Grasse.



nous pencher sur la place qu'elle occupe dans les débats municipaux et de voir comment les élus municipaux, surtout de l'opposition, se saisissent des questions intercommunales pour en faire des enjeux politiques. La prise en compte de cet aspect est peu ou pas du tout abordée dans les travaux sur les EPCI. En fait, l'appartenance d'une commune à un EPCI n'est pas sans conséquence sur les débats municipaux qui touchent aux questions intercommunales. Il n'y a pas que le moment des élections municipales qui ouvre un cycle de politisation relative de l'intercommunalité.

S'il est vrai que ceux qui accèdent à une institution intercommunale naissante contribuent de par leurs investissements à lui « donner corps », au sens où c'est avec eux, à travers eux qu'elle existe, il ne faut pas pour autant perdre de vue le rôle joué par ceux qui bien qu'« exclus » (les élus municipaux d'opposition) du jeu politique communautaire ne participent pas moins au processus d'institutionnalisation. Les débats dans les enceintes municipales sur certaines compétences transférées par les communes aux EPCI à fiscalité propre et gérées par ces derniers permettent d'envisager le procès d'institutionnalisation en imbrication avec l'institution municipale existante car « *aucun secteur n'est une île* »<sup>766</sup>.

Si les maires rencontrés lors de nos entretiens ont admis que les questions intercommunales sont abordées pendant les séances des conseils municipaux dont sont issus les conseillers communautaires, ils ne disent rien sur les prises de positions des élus de l'opposition municipale. En suivant quelques séances des conseils municipaux, il apparaît que les questions intercommunales sont évoquées de façon inégale par les élus. La fréquence de l'évocation des sujets intercommunaux pendant les séances des conseils municipaux dépend aussi du type d'EPCI à fiscalité propre à laquelle appartient la commune. Il convient alors de voir comment s'opère la traduction municipale des enjeux intercommunaux par les élus communautaires et comment l'opposition municipale, comme pour prendre une sorte de revanche du fait souvent d'être « exclue » des organes délibérants des établissements intercommunaux, parvient à s'insérer dans le processus décisionnel communautaire pour le publiciser et le politiser. C'est ainsi que de nombreuses questions intercommunales sont saisies par les conseils municipaux. « *La complémentarité et l'interaction chronique entre communes et EPCI* »<sup>767</sup> complexifie le processus décisionnel intercommunal fait de tensions, de conflits, de négociations et de compromis en interne et d'une certaine remise en cause à l'extérieur. A la différence de leurs homologues du niveau communautaire souvent même de bord politique différent qui se conforment aux règles du jeu intercommunal, les élus d'opposition municipale fustigent la pratique de consensus à l'œuvre dans les enceintes intercommunales.

En effet, les transferts de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale avec ses aspects financiers font l'objet de débats dans les conseils municipaux. Lors des débats municipaux sur le vote du budget des communes, les maires essaient de faire une présentation des finances en mobilisant la ressource intercommunale dans le but de légitimer leur action politique intercommunale que l'opposition municipale de son côté tente de décrédibiliser. Des exemples peuvent illustrer ces attitudes contradictoires sur des sujets intercommunaux débattus dans les conseils municipaux. A Grasse, le mécanisme de transfert des compétences communales à

<sup>766</sup> CHATY Lionel, *L'administration face au management. Projets de services et centres de responsabilités dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1977, p. 123.

<sup>767</sup> KERROUCHE Eric, *L'intercommunalité en France*, op. cit., p. 142.

l'intercommunalité représente un moyen pour équilibrer les finances de la commune comme l'exprime le maire :

*« Marquée par un niveau d'épargne correct et un désendettement significatif, la consolidation de l'équilibre communal se confirme. Des charges de fonctionnement particulièrement bien maîtrisées permettent de contrecarrer l'effet ciseau, c'est-à-dire, une évolution des dépenses de fonctionnement plus rapide que celles des recettes que rencontrent la plupart des collectivités territoriales. Soit une relative diminution sur la période du fait des transferts à la communauté d'agglomération. Il s'agit du Musée International de la Parfumerie (MIP)<sup>768</sup> et du Théâtre de Grasse. En 2007 : 59,832 millions d'euros, 2008 : 62,458 millions d'euros, 2009 : 59,952 millions d'euros et 2010 en prévision : 58,600 millions d'euros<sup>769</sup> ».*

Derrière cette présentation du budget, le maire veut faire prévaloir sa capacité de « bon gestionnaire » et montrer qu'il sait défendre les intérêts de la commune au sein d'un EPCI. C'est en réalité une stratégie de légitimation de son action politique par la mobilisation de la ressource financière intercommunale. Mais Bruno Estampe, conseiller municipal d'opposition (PS), qui n'est pas conseiller communautaire, a sa propre grille de lecture de la situation budgétaire de la commune :

*« Vous dites que les charges de fonctionnement sont maîtrisées et en baisse, est-ce dû à votre gestion ? Non, cela s'explique par les transferts à la communauté d'agglomération, et il aurait fallu nous dire le montant de ces transferts pour vérifier s'il y a vraiment maîtrise. Alors comment avez-vous fait pour baisser la dette : vous avez réduit les investissements, vous avez réduit le fonctionnement en transférant du personnel à la communauté d'agglomération, vous avez transféré le Théâtre de Grasse, le MIP avec l'emprunt attaché qui est d'un montant de 4 millions d'euros, et donc soustrait cette somme du montant de la dette. C'est ce petit montage qui vous permet donc de faire baisser la dette. Affichage de chiffres que vous revendiquez meilleurs, mais la situation financière est toujours la même car, en transférant à la communauté d'agglomération, celle-ci réduit aussi et fort logiquement ses dotations à la commune, donc les recettes de fonctionnement baissent aussi, donc en fait, nous sommes toujours face aux mêmes difficultés, ce ne sont que les chiffres qui ont changé. Alors Monsieur le Maire, nous ne voterons pas ce compte administratif. Ce serait donner quitus à votre gestion hasardeuse ».*<sup>770</sup>

On voit que si certaines délibérations au sein des conseils communautaires concernant directement les communes, échappent au contrôle des élus municipaux d'opposition, leur

---

<sup>768</sup> Dans la procédure de transfert du MIP à Pôle Azur Provence, le musée a été d'abord déclaré d'intérêt communautaire par le conseil municipal par une délibération du 21 décembre 2007. Le 1<sup>er</sup> juillet 2009, après avoir délibéré, le conseil communautaire décide de reconnaître l'intérêt communautaire du MIP au titre de la compétence « construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » et d'acter son transfert à la même date, d'autoriser la ville de Grasse à liquider les marchés, à percevoir le fond de compensation de TVA et les recettes liées aux opérations d'investissements qu'elle a réalisées avant la date du 1<sup>er</sup> janvier 2009. A partir du même principe, le Théâtre de Grasse a été déclaré d'intérêt communautaire et transféré à Pôle Azur Provence, le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>769</sup> Extrait de la présentation du débat d'orientation budgétaire du maire de la ville de Grasse, conseil municipal du 3 février 2011.

<sup>770</sup> Extrait de l'intervention de Bruno Estampe, conseiller municipal d'opposition (PS), lors du conseil municipal du 3 février 2011. Bruno Estampe n'est pas membre du conseil communautaire de PAP, la ville de Grasse n'ayant pas désigné d'élus municipaux d'opposition après les élections municipales de 2008.

évocation dans les conseils municipaux donne néanmoins lieu à des débats contradictoires. L'opposition municipale se saisit des dossiers intercommunaux pour livrer des éléments très critiques sur le travail intercommunal des conseillers communautaires issus des majorités municipales. En fait, ce sont les élus d'opposition municipale qui fustigent le plus l'intercommunalité qui selon eux est en train de vider les communes de leurs compétences essentielles. C'est la position défendue par l'élue municipale d'opposition UMP (elle n'est élue communautaire) de Peymeinade :

*« Madame le maire, les habitants de Peymeinade vous demanderont un jour des comptes sur votre gestion municipale car notre commune est en train de s'endetter depuis son adhésion à la communauté de communes. Vous manquez d'une politique municipale dans cette communauté qui elle-même manque d'une vision de développement à long terme. Il n'y a qu'à voir les difficultés rencontrées pour obtenir auprès du préfet une durée de vie illimitée de cet EPCI »*<sup>771</sup>

Ces critiques des élus d'opposition municipale contre le travail politique « intercommunal » des élus communautaires, notamment les maires révèlent un point important sur l'emprise des institutions sur les acteurs. En effet, si les chercheurs travaillant sur les institutions s'accordent à dire qu'elles ont une capacité certaine de contraindre le comportement des acteurs, en contribuant à la construction de leurs schèmes cognitifs, les postures négatives des élus municipaux d'opposition permettent cependant de relativiser le poids de la contrainte institutionnelle sur certains individus, en l'occurrence ceux qui sont en dehors de l'institution. Les élus de l'opposition municipale jouent sans doute leur rôle d'opposant, loin du consensus communautaire que l'on peut observer dans les enceintes intercommunales. Même étant à l'extérieur de l'EPCI, ils ne participent pas moins à l'institutionnalisation de l'intercommunalité. Celle-ci engage alors d'autres acteurs externes qui s'illustrent plutôt dans les pratiques subversives de l'institution naissante. En d'autres termes, les activités intentionnellement subversives ne se situent pas forcément à l'intérieur d'une institution. Les postures négatives des élus de l'opposition municipale vis-à-vis du « consensus communautaire » est en une illustration. Ils ont un point de vue moins enchanté (la convivialité entre élus communautaires, *l'entre soi* communautaire, les gestes de courtoisie les uns envers les autres, etc.) que les élus communautaires occupant des positions dominantes dans l'EPCI. Que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'EPCI, les élus d'opposition font de la subversion la marque de leurs interventions sur les sujets intercommunaux traités dans les conseils municipaux.

Par leurs critiques, leur discours, ces élus extérieurs à l'EPCI peuvent tout autant contribuer à le subvertir. Pour illustrer ce point, on peut encore prendre quelques exemples récurrents qui révèlent des pratiques extérieures de subversion du processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité. En effet, la mutualisation de certains services municipaux et intercommunaux dans le cadre du processus décisionnel intercommunal interfère avec la prise de décision à l'échelle municipale. Elle concerne dans la plupart des cas un ou des services de la ville-centre, mettant à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale, *« tout ou partie d'un service pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne*

---

<sup>771</sup> Extrait du compte rendu du conseil municipal de Peymeinade, commune-membre de la CC des Terres de Siagne, 13 février 2009.

organisation des services ». <sup>772</sup> Elle se fait sous forme de convention entre la ville-centre et l'EPCI. Les arguments de « *solidarité intercommunale* » <sup>773</sup> de « *politique d'efficacité des services* » <sup>774</sup> ou encore de « *réduction de coûts financiers* » <sup>775</sup> sont mis en avant par les maires <sup>776</sup> des villes-centre pour justifier cette mutualisation des services.

En réalité cette « convention » scelle les rapports de dépendance de l'EPCI à la commune-centre qui n'est pas sans rappeler les pratiques intercommunales anciennes qui avaient cours dans les syndicats de communes traditionnels que sont les SIVU et les SIVOM. C'est une pratique courante des maires des communes-centres, disposant de plus de moyens, qui leur permet en tant que président de l'EPCI d'asseoir une certaine influence politique à l'échelle du territoire intercommunal par le mécanisme de la mutualisation de services. Pour sans doute pallier le fait que les villes-centres ne sont pas majoritaires au conseil communautaire en termes de nombre de délégués communautaires, les maires/présidents <sup>777</sup> pratiquent la mutualisation pour asseoir l'influence politico-administrative de la ville-centre sur l'EPCI. Cependant cette mise à disposition d'un service municipal de la ville-centre à l'EPCI offre l'opportunité aux élus d'opposition municipale de faire valoir leur opposition à celle-ci. L'opposition municipale s'en saisit pour en faire un enjeu politique. Ce que révèlent les propos du conseiller municipal d'opposition PC Patrice Cattaert :

*« Lors de la présentation au dernier conseil technique paritaire de cette convention pour une mutualisation du service automobile avec la mise à disposition des moyens de la ville à la Communauté d'agglomération, j'ai fait remarquer que les remboursements de cette dernière à la commune ne tenaient pas compte des frais d'entretien des locaux ou de renouvellement des matériels (l'outillage), ou encore d'achats d'outils spécifiques. Aucun taux de remboursement n'est fixé concernant ces charges qui restent entièrement à la ville, et risquent même d'augmenter du fait de la progression d'environ de plus de 15% du parc automobiles. Oui, cette mutualisation est pertinente, et il serait tout à fait normal que ces dépenses soient elles aussi réparties entre la ville et la Communauté d'agglomération. Nous votons contre la convention entre la ville de Grasse et la Communauté d'agglomération Pôle Azur Provence ».* <sup>778</sup>

On note dans cette prise de position que la mutualisation est remise en cause. Pour les élus municipaux d'opposition, c'est une opération où la ville sort perdante. Les deux camps (les maires/présidents et l'opposition municipale) avancent des arguments contradictoires sur la mutualisation. Toutes ces conduites subversives, qu'elles soient internes comme nous

---

<sup>772</sup> Art. L. 5211-4-1 du CGCT, p. 638.

<sup>773</sup> Extrait du compte rendu de la délibération votée en conseil municipal de Grasse sur la mutualisation, avril 2009.

<sup>774</sup> Extrait du compte rendu de la délibération votée en conseil municipal d'Antibes sur la mutualisation, février 2010.

<sup>775</sup> Extrait du compte rendu de la délibération votée en conseil municipal de Nice sur la mutualisation, novembre 2010.

<sup>776</sup> Les maires d'Antibes, de Nice, de Grasse, tous présidents des EPCI utilisent la mutualisation de certains services municipaux et intercommunaux, surtout dans des domaines stratégiques susceptibles de présenter un intérêt politique pour eux.

<sup>777</sup> Comme dans les communes le président de l'EPCI est le premier responsable de l'administration intercommunale. Il est l'employeur.

<sup>778</sup> Extrait de l'intervention de Patrice Cattaert, conseiller municipal d'opposition PC lors du conseil municipal du 3 février 2011. Il n'est pas membre du conseil communautaire de Pôle Azur Provence.

l'avons déjà montré, du fait d'une part des élus communautaires aux positions dominantes au sein de l'EPCI, notamment les membres de l'exécutif intercommunal et d'autre part, du fait aussi des élus communautaires d'opposition et/ou externes par la mobilisation d'autres acteurs externes à l'EPCI sur les questions intercommunales et l'appropriation de celles-ci par les oppositions municipales, sont indissociables du processus d'institutionnalisation de l'EPCI. Elles participent à la naissance de l'institution intercommunale. La subversion n'est donc pas uniquement le fait d'agents socialement dominés. La loi du 16 décembre 2010 qui cherche à traduire une évolution institutionnelle de l'intercommunalité donne à voir à nouveau une résistance à l'institutionnalisation de l'EPCI, transcendant même les clivages partisans.

**D. La loi du 16 décembre 2010, source supplémentaire de concurrence entre élus et facteur de politisation de l'évolution institutionnelle intercommunale**

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des Collectivités territoriales comprend un volet intercommunal qui fixe au 1<sup>er</sup> juin 2013 la date d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale. Comme partout en France, la réalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) a été déjà opérée. Le découpage du préfet des Alpes-Maritimes « *prévoit notamment une couverture intégrale du territoire départemental par les établissements publics de coopération intercommunale, la rationalisation des périmètres et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales* ». <sup>779</sup> Le 22 avril 2010, le projet SDCI, élaboré par ce dernier, a été présenté à la Commission Départementale de Coopération intercommunale dont les membres ont été renouvelés après les élections municipales de 2008. Les cartes ci-dessous mettent en évidence le nouveau découpage intercommunal dans le département des Alpes-Maritimes et l'évolution de l'intercommunalité dans le département. On y remarque une plus grande homogénéité que les années précédentes, le recoupement s'est fait sur un choix transversal qui va du littoral au Haut Pays. Ce découpage intercommunal toutefois, pourrait accentuer à long terme les conflits entre l'urbain et le rural.

---

<sup>779</sup> Préfecture des Alpes-Maritimes, Direction des Relations avec les Collectivités Locales. Bureau des Affaires Juridiques et de la Légalité, Section Intercommunalité. Affaire suivie par B. Godet, Nice le 29 avril 2011.

Cette carte des EPCI à fiscalité propre établie par le Conseil Général des Alpes-Maritimes date de 2008. La commune de Carros qui a rejoint la CANCA en 2009, faisait partie de la communauté de communes de Coteaux d'Azur. La communauté de communes de Terres de Siagne n'était pas encore née. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, elle n'était pas encore réactualisée. Ainsi, nous l'avons modifiée pour tenir compte du nombre actuel d'établissements publics de coopération intercommunale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. La partie colorée en jaune représente la communauté de communes de Terres de Siagne, la dernière née des EPCI à fiscalité propre du département, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les EPCI sur lesquels nous avons recueilli nos données sont : CC des Coteaux d'Azur, CC des Monts d'Azur, CC des Terres de Siagne, CARF, CASA, PAP, CUNCA. Nous faisons remarquer que nos recherches ne tiennent pas compte des différentes fusions des EPCI ou création de la Métropole Nîmoise intervenues en 2012. Ces données ont été recueillies avant ces transformations intercommunales.





## Les sept intercommunalités des Alpes-Maritimes

Celles créées le 1<sup>er</sup> janvier 2014

- CA des Pays de Lerins
- CA du Pays de Grasse
- CA de la Riviera Française élargie
- CC du Var



Celles déjà existantes

- Métropole Nice Côte d'Azur
- CC du Pays des Paillons
- CA de Sophia Antipolis

Infographie François-Philippe LANGLADE

La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)<sup>780</sup> est présidée par le représentant de l'Etat dans le département, c'est-à-dire le préfet. C'est elle qui adopte le SDCI présenté ensuite dans les conseils municipaux et communautaires. Ses séances ne sont pas publiques, mais les propositions et les avis qu'elle rend sont publics. Selon la loi du 12 juillet 1999 : « la CDCI établit et met à jour l'état de la coopération intercommunale dans le département. Elle peut aussi formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale. A cette fin, elle entend à leur demande, des représentants des collectivités locales concernées ». Mais la CDCI reste une formation dont l'accès est réservé à une minorité d'élus locaux et de représentants de l'Etat (le préfet qui préside la commission) qui n'est pas sans rappeler la pratique du notable jouant le rôle d'intermédiaire entre le centre et la périphérie dans le cadre d'un « jacobinisme apprivoisé ».<sup>781</sup> La nouvelle loi, celle du 16 décembre 2010 a réduit la représentation des communes et du département en augmentant sensiblement celle des EPCI. Elle introduit même une représentation pour les syndicats mixtes.

La configuration de la CDCI des Alpes-Maritimes (46 membres) est monopolisée par les mêmes élus « multipositionnels » se trouvant à plusieurs niveaux de la prise de décision (communes-EPCI à fiscalité propre - syndicats intercommunaux). Comme dans la description faite de ceux qui composent les exécutifs intercommunaux, nous retrouvons, excepté les maires des communes non membres pour le moment d'une intercommunalité, les mêmes maires et les mêmes présidents des communautés de communes, d'agglomération et urbaine. Les critères de sélection permettant d'accéder à la CDCI et posés par cette loi du 16 décembre 2010 favorisent les élus locaux déjà mieux dotés en ressources. On retrouve dans la CDCI tous les maires des communes les plus peuplées du département (Nice, Antibes, Cagnes-sur-Mer, Cannes, Le Cannet). Certains d'entre eux sont soit présidents d'EPCI, soit vice-présidents. Tous les présidents des EPCI à fiscalité propre du département (communautés de communes, communautés d'agglomération et communauté urbaine), des syndicats mixtes et des syndicats de communes y siègent également. L'approbation de la SDCI en interne par les membres de la CDCI a révélé des désaccords. Si à l'intérieur de la CDCI, le SDCI n'a pas fait l'unanimité (le schéma proposé a été adopté par 34 voix pour, 11 contre et 1 abstention) entre les élus souvent de même bord politique (UMP), certains maires des communes non-membres<sup>782</sup> d'un EPCI et ne faisant pas partie de la CDCI ont aussi organisé des référendums

<sup>780</sup> Jusqu'en décembre 2010, les dispositions prévues par le décret n°92-417 du 6 mai 1992 relatif à l'organisation et à la composition de la CDCI sont en vigueur. Ce décret définit la manière dont sont composés les différents collèges et le % de représentants qui leur est réservé. Il précise également comment sont organisées les élections des membres de la CDCI, deux après le renouvellement des conseils municipaux et des assemblées délibérantes des EPCI et deux mois après le renouvellement des conseils généraux et régionaux. L'élection des membres de la CDCI a lieu à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Les listes comportent deux fois plus de candidats que de postes à pourvoir. Nul ne peut être candidat au titre de plusieurs collèges. L'élection a lieu par correspondance. La CDCI est présidée par le préfet et composée de 3 maires désignés par l'association départementale des maires, d'un conseiller général et d'un conseiller régional désignés par le préfet sur proposition des présidents du conseil général et du conseil régional. Le préfet publie les résultats qui peuvent être contestés devant le tribunal administratif dans les 10 jours qui suivent la publication.

<sup>781</sup> GREMION Pierre, *op. cit.*, p. 123.

<sup>782</sup> Il s'agit en effet, des maires des communes de la Vallée de Roya (Saorge, Sospel, Breil-sur-Roya, Tende, La Brique) qui souhaitent mettre en place leur propre communauté de communes. Ces communes ne veulent pas adhérer à la CARF qui selon eux, à terme, va fusionner avec l'actuelle Métropole Niçoise.



populaires dans leurs communes pour manifester leur opposition. Comme lors de la création des nouveaux EPCI dans le département à partir de la loi de 1999 où des maires ont organisé des référendums pour afficher leur refus d'adhérer aux nouvelles structures intercommunales, il s'agit encore de se poser en défenseur des intérêts communaux.

Les logiques de pouvoir sont au cœur de la mise en œuvre du SDCI du département. Les maires et présidents des EPCI déjà bien installés y voient là l'opportunité de conquérir de nouvelles positions de pouvoir ou de renforcer une position de commandement politique sur des territoires intercommunaux plus grands. C'est le cas singulier de Christian Estrosi, député-maire UMP de Nice et président de la CUNCA (27 communes) qui a défendu le nouveau périmètre de la Métropole Niçoise (46 communes)<sup>783</sup> lors des débats au sein de la CDCI ou encore de Jean-Pierre Leleux, sénateur-maire UMP de Grasse qui veut aussi élargir le périmètre de PAP et étendre ainsi son influence politique. L'évolution de l'intercommunalité, tout comme la mise en place des EPCI, offre à un groupe d'élus bien dotés en ressources de conforter leur pouvoir politique local. Mais ils doivent faire face à des résistances inhérentes à tout processus d'institutionnalisation à l'intérieur même des conseils communautaires et municipaux.

En effet, comme dans les conseils communautaires, le SDCI du préfet approuvé par un groupe d'élus ne fait pas non plus l'unanimité dans les conseils municipaux des communes et donne lieu à des affrontements politiques entre les majorités municipales et l'opposition. Très souvent, dans les conseils communautaires, le président de l'EPCI, généralement l'initiateur principal de tout projet d'élargissement du périmètre intercommunal, comme ce fut le cas de PAP à trois reprises, se voit contraint de faire machine-arrière<sup>784</sup> face au risque d'affronter en interne une opposition de ses pairs vice-présidents. Le président ne veut pas prendre le risque d'une confrontation politique qui mettrait à mal les règles de « consensus » de la gouvernance intercommunale. Cette attitude politique révèle la nécessité de composer avec tous les maires vice-présidents. Mais dans les conseils municipaux, le poids du pouvoir majoritaire permet de voter toute délibération. Néanmoins, les élus des oppositions municipales saisissent cette réforme intercommunale pour en faire un enjeu politique à l'échelle locale. Si la mise en œuvre du SDCI permet à certains élus communautaires, notamment les dirigeants intercommunaux d'enranger de nouvelles ressources en élargissant leur périmètre intercommunal, il permet aussi aux élus des oppositions municipales, de politiser le processus décisionnel intercommunal, de publiciser leurs prises de positions politiques et d'en tirer des retombées politiques.

Nous nous sommes intéressés aux communes dont les élus d'opposition, qui, contrairement aux élus de la majorité municipale, ne font pas partie du personnel politique intercommunal. N'ayant pas pu participer aux débats politiques relatifs à la loi du 16 décembre 2010, les assemblées délibérantes communautaires et ne siégeant pas non plus dans la CDCI, ces « exclus » du jeu politique intercommunal ne restent pas pour autant « silencieux » dans ce processus d'institutionnalisation. Après l'approbation du SDCI par les élus de la CDCI, il est ensuite présenté dans les conseils municipaux par les maires où il fait l'objet de vifs débats politiques entre la majorité et l'opposition municipale. Si le vote du

<sup>783</sup> La Métropole Niçoise est la toute 1<sup>ère</sup> à voir le jour en France, le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle compte 46 communes.

<sup>784</sup> Après trois tentatives infructueuses d'élargissement du périmètre de PAP aux communes du Littoral et du Moyen Pays Grassois par manque de consensus au sein du conseil communautaire, le maire de Grasse, Jean-Pierre Leleux est contraint d'abandonner, d'« abdiquer ».

SDCI par la majorité municipale traduit le poids du maire dans les conseils municipaux, l'opposition municipale vote contre. Des exemples peuvent illustrer ces oppositions au SDCI dans les conseils municipaux.

A Grasse, le 9 juillet 2011, le maire soumet aux élus municipaux le vote du SDCI. Mais, dans un premier temps, avant ce conseil municipal, le maire de Grasse, président de PAP opère une stratégie de communication politique dans le journal municipal mensuel du mois de juin 2011 dans lequel il écrit dans sa page éditoriale : *« La proposition du préfet a le double mérite d'installer à la même table, je dirais même fédérer, une partie du pays de Grasse en réunissant les communes de pôle Azur Provence, de Terres de Siagne et des Monts d'Azur, et d'y adjoindre le pays de Cannes. Rappelons, en effet, que le pays de Cannes, Le Cannet, Mougins, Mandelieu-La Napoule et Théoule-sur-Mer est vierge de toute intercommunalité. Mais avant tout, je prends acte, avec mes collègues de l'Ouest des Alpes-Maritimes, d'avoir été entendu sur un point essentiel à nos yeux : le maintien de notre territoire à l'extérieur des frontières de la Métropole Nice Côte-d'Azur. J'ai toujours pensé et dit que l'ouest azuréen, partie intégrante de la Provence Orientale, devait être complémentaire de la métropole niçoise, voire un partenaire fidèle, mais sans la rejoindre structurellement. Une intégration forcée dans l'urgence eût été un contresens historique et une faute stratégique préjudiciable. Pour en revenir à la proposition du Préfet, j'ai déjà eu l'occasion d'affirmer que la carte telle qu'elle avait été dessinée ne pouvait être qu'une carte d'étape. Je considère que l'intercommunalité Cannes-Grasse-Antibes est à mes yeux, à terme, la seule structure territoriale cohérente. Loin de moi, enfin l'idée de promouvoir une dilution de nos communes dans un grand ensemble où les "plus grands décideraient pour les plus petits" ». C'est à partir de ces arguments exposés dans le journal municipal, comme pour convaincre les habitants du bien-fondé de la future mutation de l'intercommunalité, que le maire défend sa position favorable au SDCI du préfet.*

Mais cette position favorable au SDCI soulève des critiques de l'opposition municipale pour qui : *« une démocratie est une représentation élue d'une harmonie de culture, de lieu, de proximité et d'affinités. L'intérêt et l'économie doivent être dépendants de ce postulat et non le contraire. Or, le SDCI que les pouvoirs publics tendent à imposer transgresse ce précepte républicain français. Nous devons nous prononcer sur une « entéléchie ». Vous pouvez oublier le terme car il définit ce qui n'existe pas. Le regroupement des communes est une nébuleuse fondée sur des calculs d'intérêt économique, les plus avouables, ou de calculs politiques. Aujourd'hui, monsieur le Maire, nous voterons de concert contre le schéma proposé. Moi, en vertu des principes que je viens d'énoncer. Mais vous, dans quel dessein ? Vous avez, avec quelques privilégiés de votre majorité au conseil municipal, endossé le manteau confortable de la Communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, autre nébuleuse privant les Grassois de leur pouvoir décisionnel local car vous en êtes le président. Honneur personnel, mais trahison de votre électorat, soudain minoritaire dans ses choix parmi d'autres communes qui, du fait de leurs oligarques, le sont tout autant ».*<sup>785</sup> Deux discours politiques contradictoires sont mobilisés par les élus dans l'enceinte municipale pour faire approuver ou rejeter le nouveau schéma départemental de l'intercommunalité. Si ces prises de positions traduisent des clivages partisans (droite et

---

<sup>785</sup> Extrait de la déclaration de Guy Bargain, conseiller municipal d'opposition (PC), conseil municipal du 9 juillet 2011. Guy Bargain n'est pas membre du conseil communautaire de PAP.

gauche) dans les enceintes municipales<sup>786</sup>, elles mettent aussi au jour des rivalités entre élus du même camp politique (UMP).

En effet, on voit très bien, dans le discours de Jean-Pierre Leleux (UMP), qu'il s'agit d'une part de rassurer les maires des autres communes qui manifestent une certaine crainte quant à leur adhésion à une intercommunalité plus élargie et d'autre part d'affirmer une opposition à d'éventuelles visées « expansionnistes » de la Métropole niçoise. L'institutionnalisation de l'intercommunalité engendre des stratégies de positionnement politique entre élus de même camp politique (Jean-Pierre Leleux et Christian Estrosi, tous deux élus UMP). Il construit un territoire « ennemi », notamment la mise en place de la future Métropole niçoise pour légitimer une nouvelle intercommunalité<sup>787</sup> à l'ouest du département. Se poser en « protecteur » d'un territoire pour construire un leadership politique local et renforcer aussi sa position politique à l'échelle du département, telle semble être la stratégie déployée par Jean-Pierre Leleux. Mais les oppositions à l'évolution de l'intercommunalité transcendent aussi les clivages partisans. Ainsi nous assistons à des alliances entre maires d'appartenance politique différente pour s'opposer à toute fusion entre les EPCI à fiscalité propre. C'est le cas dans l'est du département qui crée des rivalités trans-partisanes.

A l'est du département le projet de fusion de la CARF avec la nouvelle Métropole niçoise donne lieu à des prises de position politique commune de la majorité de droite de la commune Beausoleil dirigée par Gérard Spinelli, vice-président de la CARF et de l'opposition de gauche. Les deux groupes politiques transcendant leurs clivages politiques, ont soutenu l'organisation d'un référendum local. Pour Brigitte Hourtic<sup>788</sup>, élue de l'opposition de gauche, « *il s'agit de donner des réponses aux habitants pour qu'ils comprennent ce que c'est l'intercommunalité. Avec des politiques désastreuses qui peuvent conduire à la hausse de la fiscalité, la disparition de services publics, la dégradation de l'environnement et de la qualité de vie. Au regard de nos analyses, nous nous demandons pourquoi les maires de la CUNCA et de la CARF se sont précipités pour voter la fusion avec la CUNCA sans prendre en compte l'intérêt des populations. La CARF n'a que huit ans d'existence. Elle est saine et viable dans ses projets. Pourquoi faut-il d'un coup tout changer ? La majorité nous a rejoints sur ce combat. Mais c'est à notre sens une démarche de circonstance. Les élus de droite ont soutenu les projets dans le département depuis 20 ans et ont suscité cette démarche* »<sup>789</sup> Si ces alliances entre élus de bord politique différent pour s'opposer à une évolution de l'intercommunalité participent d'une stratégie de ne pas perdre le contrôle d'un territoire, elles traduisent les difficultés liées à l'institutionnalisation. La mise en place d'un dispositif institutionnel, résultant d'une transformation ou d'une création d'un EPCI, génère, comme nous l'avons montré auparavant, des conflits et des affrontements entre acteurs politiques.

A travers ces prises de positions politiques sur les questions intercommunales au-delà des appartenances partisans, les élus locaux font un usage stratégique inhérent au processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité. Ainsi, en organisant ce référendum local à

<sup>786</sup> A Nice (UMP), Antibes (UMP), Cagnes-sur-Mer (UMP), l'opposition municipale a voté contre le SDCI présenté par les différents maires de ces communes.

<sup>787</sup> La nouvelle structure intercommunale de Pôle Azur Provence dans l'ouest du département des Alpes-Maritimes se constituera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 de 23 communes au lieu de 5 actuellement.

<sup>788</sup> Brigitte Hourtic, conseillère municipale d'opposition à Beausoleil, chef de file de l'opposition de gauche au conseil municipal. Elle n'est pas membre du conseil communautaire de la CARF.

<sup>789</sup> Extrait de la déclaration de Brigitte Hourtic, lors du conseil municipal de Beausoleil, novembre 2008.

Beausoleil <sup>790</sup> sur le projet de fusion de la CARF avec la CUNCA, les élus municipaux, de la majorité comme de l'opposition cherchent à attirer l'attention des administrés-électeurs sur leurs entreprises politiques. Les retombées politiques d'une telle initiative pourraient leur profiter lors de futures élections municipales. Mais l'initiative du référendum local de Gérard Spinelli, maire de Beausoleil et vice-président de la CARF révèle aussi les affrontements politiques au sein de cette structure intercommunale. Au sein du Conseil communautaire, Gérard Spinelli affirme son désaccord politique sur ce projet de fusion avec Patrick Césari, maire de Roquebrune-Cap-Martin et président de la CARF. Ce dernier, tout comme, Jean-Claude Guibal, député-maire (UMP) de Menton et aussi vice-président de la CARF se montrent favorables à la fusion des deux entités intercommunales.

Ainsi, le processus décisionnel intercommunal n'écarte pas totalement les élus municipaux, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, de l'institutionnalisation de l'intercommunalité, même si ces derniers n'influent pas sur la décision finale compte tenu de la configuration politique des conseils communautaires. Les liens indissociables entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes-membres donnent la possibilité aux élus municipaux, non membres des conseils communautaires, de prendre des positions politiques sur les questions intercommunales.

---

<sup>790</sup> Le référendum local a été organisé le 17 octobre 2009 par le maire de Beausoleil. A la question ainsi rédigée « *Oui ou non à l'intégration de la ville à la Communauté Urbaine de Nice Côte d'Azur* », les électeurs de Beausoleil ont répondu « Non » à 91,86% et « Oui » à 8,14% ( 3 376 « non », 299 « oui » sur 8 799 inscrits).

## Conclusion

L'étude de la conduite des affaires intercommunales laisse apparaître un processus décisionnel spécifique à l'EPCI, que l'on ne rencontre pas dans d'autres collectivités territoriales. Il relativise tout d'abord l'idée du « consensus communautaire ». En effet, le processus décisionnel se base sur plusieurs attitudes paradoxales. Si l'on ne peut nier le poids du jeu des alliances entre maires-présidents et vice-présidents, les attitudes subversives existent au sein du bureau communautaire ou dans les commissions intercommunales. Situation paradoxale aussi face au pouvoir mayoral qui devient plus absolu dans les relations maire/conseillers communautaires et municipaux d'une même commune et qui cependant se relativise au sein du bureau communautaire. Paradoxe encore entre la volonté de dépolitiser le débat dans l'EPCI et la politisation existante au sein des communes ou dans les commissions intercommunales. Et cette politisation n'appartient pas seulement aux groupes d'oppositions municipales, elle agit aussi par l'intermédiaire d'associations, véritables relais des maires qui les mobilisent dans certains cas.

Ainsi, si les EPCI peuvent se présenter comme un espace spécifique de prise de décision, compte tenu des compromis politiques qui y ont cours, ils ne manquent pas cependant de révéler des pratiques de politisation des conseillers communautaires, surtout de la part des dirigeants intercommunaux. Dans les EPCI à fiscalité propre, comme nous l'avons montré auparavant, la prise de décision dépend des capacités de négociation des élus communautaires, des jeux d'alliances en fonction des intérêts politiques du moment, des compromis qu'ils peuvent passer entre eux et des rapports de forces politiques en présence, car aucune commune-membre ne détient la majorité des sièges comme dans les conseils municipaux.

Enfin ce processus décisionnel accentue le fossé entre élus locaux que nous ébauchions précédemment. En effet, l'écart se creuse entre élus communautaires et « simples » élus municipaux. Nous assistons, bon gré mal gré, à un glissement des instances décisionnelles de la commune vers l'EPCI. Et c'est ici que réside un autre paradoxe, celui intrinsèque à l'électeur dont l'attachement à la commune et à la figure du maire reste fort alors que cette institution et cette figure symbolique perdent leur poids traditionnel.

## Conclusion de la deuxième partie

Le travail politique intercommunal s'exerce sous contrainte, celle de trouver un consensus communautaire afin d'arriver à une prise de décision qui satisfasse les élus qui ensuite réinvestiront cet acquis au niveau municipal. Toutefois, les différentes instances intercommunales se révèlent inégalitaires dans la prise de décision. Bureau communautaire, conseil communautaire et commissions intercommunales ne partent pas sur un pied d'égalité. Tout d'abord pour accéder au poste de président de l'EPCI, le candidat qui appartient au même parti politique que ses pairs maires qui l'élisent sera favorisé. Ainsi, dans les EPCI avec une majorité de maires de même affinité politique, les élus intercommunaux tendront à élire un président du même parti politique (PAP, CASA, CC des Monts d'Azur, CC des Terres de Siagne, CUNCA...). Le partage du pouvoir intercommunal par l'octroi des postes de vice-présidents à certains élus communautaires, notamment les maires, permettrait d'assurer une gestion collégiale de l'exécutif intercommunal. La détention d'un poste de président ou de vice-président est une ressource permettant à ces élus déjà bien établis de conforter leurs positions de pouvoir. Ces pratiques de partage du pouvoir intercommunal n'est pas sans rappeler celles qui étaient à l'œuvre dans les syndicats de communes traditionnels dont le comité syndical favorisait les maires pour y siéger afin de pouvoir peser sur la prise de décision intercommunale.

Ainsi l'institutionnalisation de l'intercommunalité crée une situation particulière où l'on assiste à un ensemble d'inventions : les rôles des conseillers communautaires (de nouveaux rôles politiques intercommunaux) qui investissent l'institution naissante, le réinvestissement des savoirs et connaissances acquis en d'autres lieux, le rang qu'occupera cette institution dans l'ordre institutionnel existant, les missions de l'institution qu'elle doit endosser ou que ses membres veulent lui imposer. Ces éléments font partie d'une « *longue série d'actes d'institution* »<sup>791</sup> faisant l'objet de conflits et concourant en même temps à la mise en place d'un nouveau dispositif institutionnel.

L'institutionnalisation s'incarne aussi dans l'« emprise » qu'ont les règles institutionnelles sur les acteurs. Elle implique des prescriptions de rôles, de connaissances sur ce qu'il convient de faire ou de ne pas faire, de dire ou de ne pas dire. Il y a tout un ensemble de représentations collectives de l'institution qui, comme dans le cas de l'institution intercommunale naissante, implique une conformation au consensus communautaire dans le cadre du travail politique intercommunal. Ces prescriptions de rôle, ces savoir-faire, ces manières d'agir et de penser, ces représentations collectives (« l'esprit communautaire » évoqué constamment par les élus pour légitimer telle ou telle prise de décision intercommunale) agissent comme des contraintes sur les membres de l'institution et leur interdisent toute une série d'attitudes répréhensibles comme remettre en cause certaines décisions intercommunales. Toutes les institutions dépendent de la même manière de « *qualités sectoriellement reconnues et de codes de conduites informels. Aucune institution ne peut fonctionner si ces codes de conduites informels et les ethos qui leur correspondent ne sont pas observés* »<sup>792</sup>. Le processus décisionnel intercommunal se rapproche de « la négociation intergouvernementale », entre intérêts des exécutifs municipaux et communautaires, visant à faire primer le consensus sur les rapports de conflits.

<sup>791</sup> BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 107.

<sup>792</sup> OFFE C. « Political institutions and social power: conceptual explorations », in Shapiro I., Skworonek S. et Galvin D. (dir.), *Rethinking Political Institutions. The Art of State*, New York, New York University, 2006, p. 16.

Le « pacte politique » scellé dès le départ entre les élus détermine la conduite des affaires intercommunales. Nous sommes face à une « discipline intercommunale » à laquelle doivent se conformer les dirigeants intercommunaux dans leur activité politique communautaire, la transgression des règles établies pourraient affecter l'équilibre du système politique intercommunal. Elle peut souvent pousser les maires/vice-présidents à se désolidariser du président. Les élus restent ainsi dans une situation de dépendance politique réciproque. L'attitude que les dirigeants intercommunaux, en l'occurrence, le président et les vice-présidents adoptent lors des débats en interne est différente de la posture en conseil municipal. Pour preuve, face à ses pairs, le maire-président de l'EPCI se voit contraint de réduire son rôle de chef d'un exécutif municipal. Il n'est plus dans le même rôle que celui joué dans le conseil municipal. Les maires intériorisent les règles de contraintes, propres au jeu politique intercommunal. Tout en entrant dans un processus d'apprentissage du travail politique intercommunal, ils occultent ainsi leur pouvoir mayoral qu'ils exercent presque sans limite dans le conseil municipal. Quant aux élus communautaires issus des majorités politiques municipales, ils doivent avoir réaffirmé leur allégeance vis-à-vis du maire dans sa politique intercommunale car la prise de décision dans les EPCI demande une solidarité politique des élus des conseils communautaires choisis par le maire au sein des conseils municipaux. La transgression de cette discipline partisane par le conseiller communautaire peut être sanctionnée par le retrait de la délégation acquise au conseil municipal, voire la non-reconduction du mandat intercommunal lors du prochain renouvellement des conseils communautaires à l'issue de chaque scrutin municipal.

Cependant l'engagement dans une institution n'est jamais synonyme de soumission totale à celle-ci. L'acteur cherche toujours à se préserver une marge de liberté<sup>793</sup>. Même dans une institution comme l'armée qui impose un contrôle strict sur le comportement de leurs membres, l'on assiste à des adaptations secondaires, c'est-à-dire des comportements par lesquels l'individu s'écarte du rôle qui lui est assigné<sup>794</sup>. Les comportements de défiance ou de relâchement traduisent les limites de l'incorporation de l'institution par ses membres. L'observation du travail intercommunal montre qu'il n'y a pas une conformation des dirigeants intercommunaux, c'est-à-dire les maires-présidents, aux conduites attendues au sein du bureau communautaire. Le « régime du consensus communautaire » souvent réifié dans le travail intercommunal n'empêche pas les pratiques déviantes des membres des EPCI.

En interne, l'exercice des compétences intercommunales transférées par les communes véhicule aussi des enjeux politiques et de pouvoir. Même transférées à l'EPCI, les compétences communales restent sous le contrôle des maires. Cette pratique des compétences amène souvent les élus communautaires à politiser certaines politiques publiques communautaires. Dans leurs stratégies de politisation du travail intercommunal, ils n'hésitent pas à faire appel à des acteurs externes (acteurs associatifs) à l'EPCI. L'irruption de ces acteurs extérieurs sur la scène intercommunale représente un enjeu politique pour les élus communautaires. Ils se présentent comme ceux qui défendent les intérêts de leurs administrés-électeurs à l'échelle municipale. En mobilisant ces acteurs extérieurs, ils entendent peser sur la prise de décision intercommunale. La logique récurrente de défenses des intérêts municipaux vient souvent rompre le « consensus communautaire », érigé en mode de gouvernance politique des EPCI. En outre, l'imbrication des échelles municipale et

<sup>793</sup> BERNOUX Philippe, *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, 1985.

<sup>794</sup> THIEBLEMONT André, (dir.), *Cultures et logiques militaires*, Paris, PUF, 1999.

intercommunale offre aussi aux élus municipaux d'opposition mis à l'écart de la gouvernance intercommunale la possibilité de politiser les questions intercommunales lors des séances du conseil municipal. Les débats sur la gestion des compétences intercommunales en conseil municipal réaffirment les prises de positions partisans occultées dans les conseils communautaires.

En effet, « *la machinerie politico-administrative dédiée à l'entretien du consensus (commissions, bureau, comités des maires, réunions des présidents de groupes politiques, réunion de coordination administrative, etc.) qui participent au repérage et au règlement des désaccords, à l'évitement de leur expression publique et de leur politisation* »<sup>795</sup> ne permet pas d'éviter les pratiques subversives de certains membres de l'institution intercommunale. Comme le fait remarquer Louis Pinto au sujet des rapports entre l'armée et les membres du contingent, ce n'est pas dans les comportements de relâchement que se situent les principales résistances à l'institution, mais dans la capacité qu'ont certains d'entre eux, notamment les plus diplômés à échapper à l'incorporation, c'est-à-dire à mettre définitivement l'institution à distance<sup>796</sup>. Mais dans l'institutionnalisation de l'EPCI, si les élus communautaires les mieux dotés en ressources, en l'occurrence les membres du bureau communautaires (le président et les vice-présidents) sont les plus enclins à réduire l'emprise de l'incorporation en termes de conformation totale au « consensus communautaire », ils ne remettent pas pour autant en cause l'institution intercommunale naissante. Ils ne font qu'opérer, de façon stratégique, des mises à distances de cette dernière. Ces prises de distance institutionnelles des dirigeants intercommunaux ne doivent pas être appréhendées en termes d'« échec »<sup>797</sup> dans la naissance ou dans le fonctionnement de l'institution intercommunale. Au contraire, « *elles favorisent l'intégration des nouveaux entrants et des acteurs au profil décalé, et contribuent plus largement à la légitimation de l'institution* »<sup>798</sup>. Cela montre aussi que la capacité qu'ont des élus communautaires à jouer avec les prescriptions de rôle est inégalement distribuée.

En outre, l'institutionnalisation de l'intercommunalité donne lieu à la formation d'un ensemble de pratiques informelles, d'apprentissage du travail politique communautaire et de consolidation de la subordination politique des conseillers communautaires aux dirigeants intercommunaux, notamment le président et les vice-présidents. L'organisation du travail politique intercommunal à travers des instances de prise de décision comme le conseil communautaire, le bureau et les commissions communautaires accentue la division du travail politique local au profit des élus les mieux dotés en ressources. On assiste alors à un investissement différencié des élus communautaires dans le travail intercommunal. En fait, tous les élus communautaires ne s'impliquent pas de la même façon dans la prise de décision. Si nous retrouvons la division du travail politique au sein d'une instance classique comme le conseil municipal, elle se révèle renforcée au sein des EPCI par les stratégies déployées par un groupe d'élus communautaires (le président et les vice-présidents) pour s'accaparer les nouvelles responsabilités politiques intercommunales et les instances stratégiques de prise de décision (le bureau communautaire, le conseil des maires). Le président et ses vice-présidents installent leur domination sur le conseil communautaire.

<sup>795</sup> DESAGE Fabien et GUERANGER David, *op. cit.*, p. 169.

<sup>796</sup> PINTO Louis, « L'armée, le contingent et les classes sociales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n°3, 1975, pp. 18-40.

<sup>797</sup> HMECH Choukri et LAURENS Sylvain, « Les résistances à l'institutionnalisation », in Lagroye J. et Offerlé M. *op. cit.*, p. 144.

<sup>798</sup> DULONG Sylvie, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, p. 69.



Ainsi, les organes délibérants des EPCI se révèlent dans la pratique comme des « chambres d'enregistrement » des décisions prises par le bureau communautaire. Le conseil communautaire se trouve relégué au second plan alors qu'en théorie, il devrait jouer un rôle important dans la prise de décision. Cette division du travail politique accentue la professionnalisation politique des élus locaux déjà bien dotés en ressources au détriment d'autres élus. Ces professionnels de la politique mettent en place des mécanismes de « verrouillage » (l'accès limité de certaines instances décisionnelles de l'EPCI telles que le bureau communautaire ou le conseil des maires) du système politique intercommunal qui exclut une majorité d'élus de la gestion communautaire.

Leur activité politique intercommunale leur procure également des ressources qu'ils réinvestissent à l'échelle municipale par le biais, par exemple, d'octroi de subventions communautaires à des associations locales ou par l'appropriation des réalisations communautaires sur leurs communes. Ces nouvelles ressources leur permettent d'entretenir leurs multiples réseaux de soutiens politiques qu'ils peuvent mobiliser lors des compétitions politiques locales dans le but de se faire réélire ou de consolider ainsi leur pouvoir politique. Si les pratiques subversives du travail intercommunal, la politisation de certaines questions communautaires à l'intérieur et à l'extérieur (l'externalisation des débats intercommunaux) de l'EPCI participent à relativiser le caractère opaque de la gestion intercommunale, elles contribuent aussi à l'institutionnalisation de l'intercommunalité.

# CONCLUSION GENERALE

La mise en œuvre des établissements publics de coopération intercommunale et leur gouvernance se traduisent par des stratégies diverses d'appropriation de la part des élus locaux avec pour but d'assurer la stabilité des équilibres politiques locaux. Les maires, dans la traduction locale des lois de réforme intercommunale parviennent à les détourner à leur profit, pour conforter les situations établies et les positions de pouvoir politique. L'intercommunalité s'insère ainsi dans la permanence du jeu bien établi de la concurrence entre les élus locaux déjà bien dotés en ressources. Certains d'entre eux passent même des ententes ou des alliances avec des élus « alliés » dans le but de refouler l'influence de potentiels élus rivaux. L'institutionnalisation de l'intercommunalité tendrait alors à pérenniser et à renforcer les luttes de pouvoir et d'intérêts.

Profitant de cette mise en œuvre des EPCI à l'échelle locale, « les grands élus » cherchent à assurer leur emprise sur des territoires, à consolider leurs leaderships politiques et à monopoliser le pouvoir politique local. Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait logiquement supposer, le développement des capacités d'intervention des EPCI dans les domaines variés des politiques publiques, les plaçant de plus en plus en situation d'acteurs incontournables du système politique local français, ne se fait pas au détriment des communes dont ils sont issus<sup>799</sup>. Si dans cette nouvelle donne, les EPCI créent de nouveaux lieux de pouvoir et de prise de décisions, ces derniers n'entraînent pas pour autant le dessaisissement des élus bien établis dans le jeu politique local de leur pouvoir. Ils permettent plutôt d'assurer la continuité à l'échelle intercommunale d'un personnel politique municipal, restreint, expérimenté, rompu aux pratiques politiques locales et « initié » à la gestion des affaires intercommunales.

L'institutionnalisation de l'intercommunalité contribue à accentuer l'homogénéisation du personnel politique local. En effet, le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité renforce les filtres de recrutement de ceux qui composent les assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre, générant ainsi une certaine homogénéité des profils des élus communautaires. Les logiques de sélection socio-politique à l'œuvre dans les conseils municipaux pour recruter des conseillers communautaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, contribuent à l'émergence d'un nouvel espace intercommunal avec en son sein des élus aux caractéristiques spécifiques. Les conditions de composition des EPCI favorisent une catégorie d'élus et déterminent également leur participation au travail politique intercommunal.

En effet, les critères socio-politiques de sélection des conseillers communautaires privilégient une catégorie d'élus locaux. Majoritairement des hommes et âgés, mieux dotés en ressources sociopolitiques, ces élus communautaires s'investissent néanmoins de façon inégale dans le travail politique intercommunal. Les logiques de sélection et le processus décisionnel intercommunal révèlent l'émergence d'un nouveau profil d'élus communautaire, tendant à s'identifier et à se positionner comme un « leader » dont le double rôle politique se partage véritablement entre les échelles municipale et intercommunale, complexifiant la prise de décision politique. Les élus communautaires s'accroissent d'un accroissement de la complexité de l'édifice politico-institutionnel local et du processus décisionnel intercommunal pour préserver leurs prérogatives municipales, leur pouvoir de décision dans le cadre de

---

<sup>799</sup> KERROUCHE Rémy, *op. cit.*

diverses formules de coopération intercommunale. Celles-ci induisent un investissement inégal des élus communautaires dans l'espace politique intercommunal favorisant du coup des inégalités de relations de pouvoir et renforçant ainsi la hiérarchisation politique locale.

En outre, l'institutionnalisation de l'intercommunalité renforce la division du travail politique local par des rôles différenciés des élus communautaires en fonction des ressources dont ils disposent. La division du travail politique n'est pas une donnée nouvelle, mais l'intercommunalité la reproduit à une échelle plus grande tout en la renforçant. La façon dont se déroule le travail politique intercommunal révèle des processus de professionnalisation, de spécialisation ayant pour conséquence la mise à l'écart d'une partie des élus du jeu politique intercommunal. Les conseillers communautaires en position « *capacitaires* », <sup>800</sup> c'est-à-dire aptes à gérer des dossiers complexes, qui s'investissent dans l'arène intercommunale en retirent des plus-values politiques qu'ils convertissent en ressource politique personnelle sur d'autres marchés politiques locaux pour consolider leurs positions de pouvoir. En jouant de la dualité d'un rôle politique entre deux échelles politiques intrinsèquement liées, les échelles municipale et intercommunale, les conseillers communautaires participent à travers de nouvelles formes de légitimation politique à faire émerger une nouvelle figure d'élus dans le champ politique local. Le renforcement de la division du travail politique local avec pour conséquence la réaffirmation de la professionnalisation politique induit une monopolisation des affaires intercommunales par un groupe d'élus communautaires. Les élus qui accèdent aux positions de pouvoir dans l'enceinte intercommunale construisent de nouveaux rôles politiques intercommunaux avec leurs contraintes.

En recrutant des élus communautaires dotés d'un certain *habitus* acquis antérieurement dans d'autres lieux socialisés, il s'agit de se prémunir par-là contre les profils décalés, c'est-à-dire ceux qui ne parviendront pas à se conformer au jeu politique communautaire. L'*habitus*, qui résulte de la socialisation fonctionnerait comme un ensemble de dispositions durables et transposables, est de fait « *ce qui permet d'habiter les institutions, de se les approprier pratiquement, et par là de les maintenir en activité, en vie, en vigueur, de les arracher continûment à l'état de lettre morte, de langue morte, de faire revivre le sens qui s'y trouve déposé, mais en leur imposant les révisions et les transformations qui sont la contrepartie et la condition de la réactivation* » <sup>801</sup>. Les maires ne contrôlent-ils pas eux aussi l'entrée du personnel politique dans l'institution intercommunale naissante à l'image des partis politiques qui sont de véritables « *bureaux de recrutement du personnel politique* » <sup>802</sup> ? Ils attendent de ceux qu'ils recrutent, qu'ils se conforment à leurs attentes, sinon ils courent le risque de se voir sanctionner en cas de comportements déviants. Les règles tacites du jeu politique uniformément intériorisées permettent de socialiser les entrants dans l'institution intercommunale aux nouveaux rôles politiques. En fait, la socialisation au « métier » d'élus intercommunal avec ce que cela implique comme nouvelles façons de faire, de parler et de se comporter dans l'enceinte intercommunale nécessite aussi un apprentissage. Les ressorts de cette socialisation au travail politique intercommunal reposent en grande partie sur les propriétés des membres des EPCI à fiscalité propre. Elles peuvent faciliter l'adoption de rôles liés au mandat d'élus communautaire.

<sup>800</sup> Cette expression est empruntée à Alain Faure : FAURE Alain, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.

<sup>801</sup> BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris, Editions de Minuit, 1980, p. 96.

<sup>802</sup> OSTROGORSKI Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Editions Fayard, 1993, p. 352.

Si le travail politique intercommunal implique l'évitement des conflits ouverts pendant les séances du conseil communautaire, il implique aussi des marchandages entre dirigeants intercommunaux. En effet, lors des séances du conseil communautaire, les élus, surtout le président et les vice-présidents sont donc soumis aux contraintes de rôle. Autrement dit, la « cuisine politique intercommunale » (les luttes pour la consolidation du pouvoir et pour les avantages au profit de sa commune) ne se fait pas dans les instances les plus formelles de l'institution intercommunale et les plus en vue tel que le conseil communautaire où le consensus est de règle, où les élus évitent des critiques explicites à l'encontre de leurs pairs. En réalité, le conseil communautaire ne fait que mettre en forme et parer d'une certaine légitimité démocratique les décisions communautaires. Les marchandages et les compromis s'effectuent dans d'autres instances décisionnelles inaccessibles à une majorité de conseillers communautaires : dans les réunions du bureau communautaire organisées en marge du conseil communautaire transformé en « chambre d'enregistrement » des décisions prises en amont par le président et ses vice-présidents. C'est souvent avec beaucoup d'étonnement et même de désillusions comme nous l'avons montré que les nouveaux entrants découvrent à leurs dépens le fonctionnement atypique de l'EPCI car dans le travail politique intercommunal, le consensus qui domine la prise de décision impliquerait une contrainte uniformément intériorisée qu'impose un nouveau rôle politique.

Mais le rôle de conseiller communautaire n'implique pas forcément une conformation totale au consensus dans le travail politique intercommunal. En d'autres termes, quel que soit le contexte d'action, on ne subit de toute façon jamais totalement son rôle<sup>803</sup>. C'est pourquoi pour J. Lagroye, « *le rôle peut être entendu comme un ensemble de prescriptions, voire de contraintes légitimées, et comme l'exigence d'ajuster ces prescriptions à des situations différentes, à des publics successifs, à des "imprévus" ou aux transformations des conditions du rôle institué* »<sup>804</sup>. La relation acteur/institution n'est donc pas univoque. L'institution est à la fois ressource et contrainte. Elle façonne l'acteur, lequel en retour la fait et la défait continûment. Génératrices de tensions, les règles du jeu introduites par les lois relatives à l'intercommunalité sont détournées par les élus locaux pour non seulement accéder à de nouvelles positions de pouvoir mais aussi pour accumuler de nouvelles ressources nécessaires à leur implantation territoriale au détriment de celle de leurs concurrents. Loin de l'image d'Epinal sur le « consensus communautaire » érigé en mode de gouvernance des EPCI, les investissements des élus communautaires dans le travail politique intercommunal crée des conflits, des conduites subversives qui participent aussi à la définition et à la redéfinition de l'institution intercommunale naissante.

Si les conduites non conformes au « consensus communautaire » mettent à rude épreuve la collaboration apparemment déconflictualisée entre les élus occupant des positions de pouvoir au sein des EPCI, c'est que la socialisation aux nouvelles pratiques politiques induites par l'institutionnalisation de l'intercommunalité est un processus continu. Il semble qu'« *au cours de sa socialisation, l'acteur accumule certaines ressources dont la nature et le volume déterminent en partie sa dépendance aux institutions qu'il intègre. De manière générale, on constate que moins un acteur dispose de ressources personnelles, autres que celles allouées par l'institution, et moins il est en mesure de prendre de la distance par*

<sup>803</sup> LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, n°38, 1997. pp. 7-17.

<sup>804</sup> LAGROYE Jacques, « L'institution en pratiques », *RSSP*, 8 (3-4), 2002, pp. 114- 128.

*rapport à ses règles. A l'inverse, plus il est doté en capitaux et plus il peut le faire »*<sup>805</sup>. Ainsi, l'on a constaté que ce sont les dirigeants intercommunaux, le président et les vice-présidents, mieux dotés en ressources qui adoptent très souvent des comportements déviants (absences volontaires lors de certaines séances du conseil communautaire ou du bureau communautaire, menaces permanentes de ne pas prendre part à une délibération présentée par un pair, etc.) dans leur activité politique intercommunale. Autant de conduites subversives du « consensus communautaire » qui ne sont pas forcément sanctionnées. Leurs ressources relativisent ainsi le coût des risques qu'ils prennent dans l'institutionnalisation de l'intercommunalité lorsqu'ils adoptent des conduites subversives du « consensus communautaire ».

Les élus communautaires moins dotés en ressources ne peuvent pas prendre ces risques, surtout ceux issus des majorités municipales, qui doivent loyauté et fidélité à leur maire/président ou maire/vice-président. Ainsi, une institution naissante ne doit pas faire oublier qu'elle est le produit d'investissements variés de ses membres car « *du fait qu'elle est l'aboutissement d'un processus qui l'institue dans les structures mentales adaptées à ces structures, l'institution instituée fait oublier qu'elle est issue d'une longue série d'actes d'institution et se présente avec les toutes les apparences du naturel* »<sup>806</sup>. Lorsqu'une institution « naît », tout ou presque demande à être créée. Elle pose donc le problème de sa fonction, de sa place dans l'ordre institutionnel existant et de ses rapports avec d'autres institutions concurrentes. En cela l'institutionnalisation de l'EPCI en lien étroit avec les communes dont il est issu pose un nouveau rapport de forces complexe entre élus locaux. Dans la première séquence de création des EPCI à fiscalité propre dans le département des Alpes-Maritimes, surgissent les conflits, les confrontations, les négociations et les compromis autour des appropriations locales des EPCI tant dans leur mise en place que dans leur composition en termes de membres.

Ces « *actes d'institution* »<sup>807</sup> pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu, loin d'incarner les principes énoncés par les lois successives sur les EPCI, à savoir « la simplification de la coopération intercommunale »<sup>808</sup>, révèlent plutôt les forces contradictoires des élus qui se concurrencent afin d'asseoir leur emprise sur de nouveaux territoires intercommunaux. Au-delà du fait que « *l'intercommunalité s'insère dans le jeu bien établi de la concurrence entre les grands élus qui par là même, voient dans cette coopération intercommunale un moyen supplémentaire pour accumuler des ressources nécessaires à leur implantation territoriale au détriment de celle des concurrents* »<sup>809</sup>, elle révèle diverses pratiques d'appropriations locales des EPCI par les élus qui participent à l'institutionnalisation de l'intercommunalité.

En fait, plusieurs tensions s'imbriquent pour modeler les contours de l'institution intercommunale naissante : les enjeux d'ordre politique (le renforcement des jeux d'alliances entre maires pour consolider leur position mayorale) et partisan (les alliances sur la base des

<sup>805</sup> DULONG Delphine, *op. cit.*, p. 74.

<sup>806</sup> BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 107.

<sup>807</sup> BOURDIEU Pierre, « Les rites comme actes d'institutions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 43 (1), 1982, pp. 58-68.

<sup>808</sup> La loi Chevènement de 1999 a repris ce principe des lois précédentes sur les EPCI à fiscalité propre.

<sup>809</sup> MASSARDIER Gilles, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », in Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 142.

affinités partisans puisque des EPCI se mettent en place avec des communes de même couleur politique) qui conditionnent la structuration des territoires intercommunaux, les transactions que les maires concurrents engagent pour se partager le pouvoir exécutif intercommunal. Le partage du pouvoir intercommunal se fait à partir de conflits et de compromis. Ainsi, l'institution ne peut être appréhendée comme une réalité objectivée qui existerait de façon indépendante des acteurs qui sont censés l'incarner.

Les pratiques des « *élus locaux dominants* »<sup>810</sup> (député-maire, sénateur-maire, maires et conseillers généraux) pour « apprivoiser » (ce que nous avons montré) les EPCI à l'échelle des territoires orientent le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité bien plus fortement que les cadrages ou les formalisations juridiques qui cherchent à construire un ordre institutionnel. Par exemple, les pratiques de désignation des membres, déjà bien dotés en ressources pour siéger dans les conseils communautaires des communautés de communes et d'agglomération, favorisées par le mode de scrutin dans ces types d'EPCI et décriées par l'argument de « déficit démocratique » de certains travaux d'étude ou celles relatives au partage des sièges communautaires entre communes-membre d'un EPCI donné, grèvent l'itinéraire de l'institution.

L'un des aspects importants de l'institutionnalisation de l'intercommunalité est l'ensemble des mécanismes ou de dispositifs qui permet de l'inscrire dans l'ordre institutionnel. En la matière, des actes formels et informels tels que les statuts, les règlements intérieurs et les chartes intercommunales sont des instruments de gestion politique intercommunale négociés et constamment modifiés par les élus selon leurs intérêts qui modèlent l'organigramme politico-administratif des EPCI. Ces dispositifs qui en réalité cloisonnent le fonctionnement des EPCI, ne sont pas exempts de conflits dans leur élaboration par les élus. Ces conflits inhérents à toute création institutionnelle contribuent précisément à l'institutionnalisation des EPCI. Pour Olivier Nay à propos de l'institution régionale, « *les conflits contribuent d'une part à la cristallisation de règles pratiques ou normatives autour desquelles s'organisent progressivement les échanges institutionnels, et d'autre part à la polarisation des acteurs politiques dans un système de jeu commun* »<sup>811</sup>. Ces dispositifs sont mobilisés pour donner une légitimité à l'institution intercommunale naissante. Il s'agit de lui donner une existence tangible, une place conforme aux missions qu'on veut lui assigner. Les élus communautaires postulent des accords sur les objectifs du jeu politique intercommunal.

Faire « naître » une institution implique aussi d'importer des savoirs et des savoir-faire pour inventer des rôles. Les élus communautaires y investissent leurs aptitudes, c'est-à-dire, ce qu'ils sont et les connaissances acquises dans d'autres sphères d'activités. Les rôles peuvent se présenter comme nouveaux car ceux qui les endossent adoptent des manières spécifiques de faire, de penser et d'agir. En effet, une attention marquée sur le rôle « communautaire » que l'élu endosse dans le travail intercommunal laisse apparaître qu'il semble être différent de celui qu'il joue dans d'autres arènes politiques de type municipal ou parlementaire avec des majorités et des oppositions. L'institution naissante est investie par des élus communautaires qui redéfinissent leurs rôles par rapport à leurs pairs issus de différentes communes avec très souvent des orientations politiques différentes et aux intérêts divergents. Mais la redéfinition des rôles politiques dans la fabrique du « consensus communautaire »

<sup>810</sup> MASSARDIER Gilles, *ibidem.*, p. 149.

<sup>811</sup> NAY Olivier, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 212.

suscitent des résistances, génèrent des conflits et des tensions. L'institutionnalisation de l'intercommunalité n'échappe donc pas aux conflits qui sont partie intégrante à toute institution politique bien que le consensus dans la prise de décision soit réifié dans les EPCI comme mode privilégié de leur fonctionnement. Les luttes internes aux EPCI, souvent même externalisées par les élus communautaires sont nécessaires au fonctionnement de l'institution intercommunale naissante car elles contribuent à leur donner une certaine légitimité « démocratique ».

L'institutionnalisation de l'intercommunalité pose la question de la relation dialectique entre l'acteur et l'institution par les multiples investissements des élus dans le travail politique intercommunal. Elle pose la question de l'emprise que l'institution peut exercer sur l'acteur. En effet, les nouveaux rôles politiques que les élus communautaires endossent dans les EPCI deviennent contraignants pour eux. Contrairement à d'autres espaces politiques classiques dominés par des conflits permanents entre une majorité et une opposition, les élus communautaires sont enclins à dépolitiser le travail intercommunal. Ils se socialisent progressivement au rôle communautaire par les interactions qu'ils ont avec leurs pairs d'autres communes de tendance politique souvent différente et avec qui ils sont amenés à travailler. Dans cette collaboration intercommunale, ils doivent se conformer aux règles et pratiques qu'ils ont eux-mêmes créées de toutes pièces en détournant très souvent la législation intercommunale à leur profit. Au sein des EPCI, ils apprennent ainsi des savoir-faire spécifiques.

Si l'institution attire à elle des individus qui lui ressemblent par le fait que les logiques d'accès au conseil communautaire accentuent les tendances à la sélection sociale et à la professionnalisation du personnel politique, son emprise ne se fait pas pour autant de façon automatique. Etre « possédé » par l'institution n'est de fait pas « *l'apanage des inconscients ; c'est un processus complexe d'identification partielle que facilite une longue fréquentation de ses activités et de ses membres, une exposition soutenue et gratifiante à ses pratiques et à ses croyances* »<sup>812</sup>. Si l'institutionnalisation se mesure à l'emprise que l'institution peut avoir sur les acteurs, elle n'implique cependant pas une structuration rigide des règles très contraignantes. Pour Julien Fretel, l'institutionnalisation désigne un processus de structuration plus ou moins stable d'un collectif autour de comportements routiniers et de conceptions partagées<sup>813</sup>. Mais tout en se socialisant à la culture institutionnelle « intercommunale » pour en tirer des ressources importantes leur permettant de consolider leurs positions de pouvoir, les élus adoptent des conduites subversives du « *consensus communautaire* »<sup>814</sup> érigé en mode de gouvernance des EPCI à fiscalité propre. Les différents investissements des élus communautaires occupant les positions de pouvoir les plus élevées dans la hiérarchie politique intercommunale permettent de mettre en évidence le caractère relatif, variable de l'emprise institutionnelle. En détournant les lois relatives aux EPCI en leur faveur, les « grands élus » participent à la construction d'une institution politique intercommunale à part entière.

---

<sup>812</sup> LAGROYE Jacques, *Appartenir à une institution. Catholiques en France aujourd'hui*, Paris, Economica, 2009, p. 160.

<sup>813</sup> FRETTEL Julien, *Militants catholiques en politique*. La nouvelle UDF, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2004.

<sup>814</sup> DESAGE Fabien, *Le « consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille »*, thèse de doctorat, Université de Lille 2, 2005.



En France, selon Olivier Costa, l'espace des institutions politiques se diviserait de façon hiérarchique en trois pôles<sup>815</sup>. Le premier pôle se constituerait de la Région, du Parlement Européen, à cotés desquels se trouvent les maires et les conseillers municipaux de moins de 30 000 habitants. Au-dessus de la hiérarchie, viendraient les maires des villes de plus de 30 000 habitants. Les conseillers généraux se situeraient au même niveau hiérarchique que le Parlement. Pour des raisons différentes, fait remarquer Catherine Achin, ces trois institutions sont réservées de facto à une « *élite professionnalisée et très largement masculine qui s'y maintient par des pratiques - cumul des mandats, clientélisme local - , des positions – notamment au sein des partis – mais aussi des règles particulières de dévolution du pouvoir qui, comme le scrutin uninominal majoritaire, favorisent les candidatures notabiles* »<sup>816</sup>. Dans cette division qui pourrait être à notre sens arbitraire, l'EPCI à fiscalité propre y est absent. Même si les modalités d'accès au conseil communautaire sont relativement différentes de celles de ces trois institutions, l'on y retrouve aussi un personnel politique, bien doté en ressources, peu féminisé, majoritairement masculin, professionnalisé et « multipositionnel », reproduisant des pratiques clientélaires pour monopoliser le pouvoir local. Comme toute institution politique, l'EPCI est également pourvoyeur de multiples ressources pour une minorité d'élus. Il contribue à consolider leur pouvoir notabiliaire. L'EPCI s'impose ainsi comme une institution politique même si, paradoxalement, rien de par la législation ne lui confère ce statut.

« *Si les institutions politiques sont le produit d'une histoire, dès lors que cette dernière est objectivée dans leurs règles de fonctionnement et incorporée par leurs membres, elles en sont aussi les actrices* »<sup>817</sup>. En partant de ce constat et au regard de ce que nous avons exposé sur les EPCI dont les règles de fonctionnement sont aussi pourvoyeuses de ressources symboliques et pratiques aux acteurs, c'est-à-dire, les élus communautaires qui les incarnent, nous pourrions être en mesure d'affirmer que l'institutionnalisation de l'intercommunalité est en train de produire une institution politique à part entière avec une nouvelle figure d' élu local induisant de nouveaux rôles politique qu'il doit jouer.

L'analyse de l'institutionnalisation de l'intercommunalité a permis de s'écarter d'une vision de l'institution comme réalité objectivée, existant en dehors des acteurs qui l'incarnent ou qui la font vivre. Ces derniers lui donnent consistance et fonction et, par leurs pratiques, l'orientent bien plus que les formalités juridiques qui en réifient le cheminement dans l'ordre institutionnel existant. Aborder l'analyse des EPCI à fiscalité propre sous l'angle d'une institution politique nous a permis également de rendre compte des hésitations qui président à leur construction, des redéfinitions nombreuses de leurs périmètres, des fonctions que les élus voudraient leur voir assurer en termes d'exercice de compétences et de la variété des usages qui les construisent et les consolident à un moment bien donnés.

Chaque séquence d'institutionnalisation de l'EPCI, telle qu'elle apparaît dans notre département et d'ailleurs avec la nouvelle loi du 16 décembre 2010 à l'instar de celles qui l'ont précédée (loi ATR de 1992 et loi Chevènement de 1999), révèle chaque fois des tensions initiales entre maires, des positionnements différents en ce sens qu'il n'y a toujours pas accord entre eux sur l'utilité ou le sens d'une innovation institutionnelle. Plus généralement, les

<sup>815</sup> COSTA Olivier, *Le Parlement européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 507 p.

<sup>816</sup> ACHIN Catherine, *Sexes, genre et politique*, Paris, Economica, 2007, p. 67.

<sup>817</sup> DULONG Delphine, *op. cit.*, p. 87.

innovations, les tentatives de transformation de la carte intercommunale du département suscitent des résistances de la part des « grands élus », voulant conserver leurs territoires de pouvoir, voire les consolider. Mais ce que nous constatons dans le département, comme nous l'avons observé précédemment, à savoir les interactions ou les transactions entre ces « grands élus » locaux finissent toujours par déboucher sur ce qu'on pourrait appeler les « compromis intercommunaux », applicables sans doute à d'autres départements de France.

# Bibliographie

En plus des ouvrages et articles cités dans cette bibliographie, il est important de se référer régulièrement aux revues et journaux traitant de l'actualité intercommunale.

### **Les abréviations :**

ADCF : Association des communautés de France.  
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique.  
CRAPS : Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille.  
CURAPP : Centre Universitaire de recherche sur l'Action Publique et le Politique.  
EHESS : Ecole des Hautes Etudes des Sciences Sociales.  
ENPC : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.  
GRALE : Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe.  
LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.  
PFNSP : Presses de la Fondation Nationale de Science Politique.  
PUB : Presses Universitaires de Bordeaux.  
PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture.  
PUF : Presses Universitaires de France.  
PUG : Presses Universitaires de Grenoble.  
PUN : Presses Universitaires de Nancy.  
PUO : Presses Universitaires d'Orléans.  
PUR : Presses Universitaires de Rennes.  
RFAP : Revue Française d'Administration Publique.  
RFSP : Revue Française de Science Politique.  
RFSS : Revue Française des Sciences Sociales.  
RFSS : Revue Suisse de Science Politique.

## I. Ouvrages généraux

### Ouvrages

- BAILEY Frederik George**, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.
- BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert** (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- BARAIZE François et NEGRIER Emmanuel** (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques politiques », 2001, 299 p.
- BARTHE Yannick**, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica 2006.
- BAUDELLE Guy**, *De l'intercommunalité au pays*, Paris, L'Aube Editions, 1995, 116 p.
- BAZOCHE Maud**, *Du morcellement communal de 1789 à l'émiettement intercommunal et contractuel de 2000*, Paris, L'Harmattan, 2002, 404 p.
- BEAUDOIN Patrick, PEMEZEC Philippe**, *Le livre noir de l'intercommunalité. Les incohérences de la loi Chevènement*, Paris, Beaudoin Edition, 2005, 117 p.
- BEN MABROUK Taoufik**, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 2007, 317 p.
- BERNARD-GELABERT Marie-Christine**, *L'intercommunalité*, Dexia Editions, Collection « politiques locales », 6<sup>ème</sup> édition, 2007.
- BETSCH Bernard**, *L'intercommunalité aujourd'hui*, Paris, Edition MB Formation, DT Mode Emploi, 2003, 88 p.
- BŒUF Jean-Luc, MAGNAN Manuela**, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La documentation française, 2004, 152 p.
- BOINO Paul**, (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, PUCA- La documentation française, 2008. 321 p.
- BOUDON Raymond et BOURRICAUD François**, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 2000.
- BOURDIEU Pierre**, *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 96.
- BOURDIEU Pierre**, *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 1994.
- BOURJOL Maurice**, *L'intercommunalité, réflexions autour d'un mythe*, Paris, Editions Dalloz, 1992, 391 p.
- BOURJOL Maurice**, *La coopération intercommunale. Les deux logiques*, Paris, LGDJ, 1996, 286 p.
- BRAUD Philippe**, *L'émotion en politique*, Paris, LGDJ-Montchrestien, 6<sup>ème</sup> édition, 2002.
- BROUANT Jean-Pierre et LEBRETON Jean-Pierre**, *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*, Paris, La documentation française, 2005.
- CAILLOSE Jacques**, *Intercommunalité, invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, PUR, 1994, 271 p.
- COLINET Christophe**, *Le mal des maires. Quand les maires déclarent forfait*, Paris, Editions Imago, 2000, 176 p.
- DA COSTA GONCALVES Michel, GALAND Georges**, *Les villes entre elles, échanges, influences, intercommunalités...* Paris, Edition Autrement, 2005, 60 p.

**DANTONEL- COR Nadine**, *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, PUN, 2001, 150 p.

**DELCAMP Alain et LOUGHIN John** (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*, Paris, La documentation française, 2003.

**DOLEZ Bernard, PARIS Didier** (dir.), *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*, Paris, L'Harmattan, 2004, 310 p.

**DORMAGEN Jean-Yves, MOUCHARD Daniel**, *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, Editions De Boeck, 2008, 363 p.

**DROBENKO Bernard**, *Structures intercommunales et environnementales : colloque de Tulle, 27 février 2003*, Edition Presses Universitaires de Limoges, Collection Cahiers du Crid, 2004, 250 p.

**DURKHEIM Emile**, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 8<sup>ème</sup> édition, 1967, 416 p.

**ELIAS Norbert**, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

**ELIAS Norbert**, *La société des individus*, Paris, Editions Fayard, 1991.

**EYMERI Jean-Michel**, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

**FRIEDBERG Ehrard et CROZIER Michel**, *L'acteur le système*, Paris, Seuil, 1971.

**GAXIE Daniel**, *Le cens caché*, Paris, Seuil, 1977.

**GIDDENS Anthony**, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.

**GIRARDON Jean**, *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses Edition Marketing, 2008, 123 p.

**GOFFMAN Erving**, *La mise en scène de la vie quotidienne. La présentation de soi*, Paris, Minuit, 1973.

**GREMION Pierre**, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976, 297 p.

**GUERANGER David**, *L'intercommunalité en questions*, Paris, La documentation française, 2008, 168 p.

**KERROUCHE Eric**, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008, 156 p.

**KESSELMAN Mark**, *Le consensus ambigu*, Paris, Editions Cujas, 1972, 192 p.

**LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick**, *Gouverner par les instruments*, Paris, SciencesPo. Les Presses, 2004, 370 p.

**LE BIHAN Charles-Daniel** (dir.) et **DOARE Ronan**, *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2009.

**LE SAOUT Rémy**, *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, Collection espace et territoire, 1997, 240 p.

**LE SAOUT Rémy**, *Les enjeux de l'intercommunalité*, Paris, La documentation française, 1998.

**LE SAOUT Rémy**, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, PUO, 2000, 461 p.

**LE SAOUT Rémy, MADORE François**, (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, 224 p.

*L'intercommunalité*, Paris, La documentation française, 2005, 96 p.

**LOEIZ Laurent**, *La fin des départements, le recours aux pays*, Rennes, PUR, 2002, 152 p.

**LUCHAIRE Yves**, *La commune dans la société française*, Paris, Economica, 2001, 107 p.

**LUISIN Bernard**, *L'expérience Française des communes urbaines*, Nancy, PUN, 2000, 125 p.

**MICHEL Hervé**, *Intercommunalités et gouvernements locaux*, Paris, L'Harmattan, 1999, 312 p.

**MOQUAY Patrick**, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan,

1998.

**NEGRIER Emmanuel**, *La question métropolitaine*, Grenoble, PUG, juillet 2005.

**NEMERY Jean-Claude**, *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003, 142 p.

**OFFERLE Michel** (dir.), *La profession politique (XIXe – XXe siècles)*, Paris, Editions Belin, 1999.

**OSTROGORSKI Moisei**, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Editions Fayard, 1993.

**PARENT Jean-François**, *30 ans d'intercommunalité. Histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Grenoble, Pensée sauvage, 2003, 269 p.

**PAUCELLLE Jean-Louis**, *Adam Smith et la division du travail. La naissance d'une idée fausse*, Paris, L'Harmattan, 2007, 276 p.

**POULE François**, *L'aménagement intercommunal de l'espace*, Paris, Syros, 2005, 190 p.

**RANGEON Ferdinand**, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997, 314 p.

*Réformer l'action publique locale*, Paris, La documentation française, décembre 2000, p. 32.

**RODRIGUES-GARCIA Silvina**, *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'union européenne*, L'Harmattan, 2002, 274 p.

**ROUAULT M. Chr.**, *Création et transformation des établissements publics de coopération intercommunale, désignation et installation des délégués de communes*, Les Editions Dalloz, 2003, 352 p.

**SADRAN Pierre**, *Le système administratif français*, Paris, Editions Montchrestien, 2<sup>ème</sup> édition, 1997, 156 p.

**SCHELLING Thomas C.**, *Stratégies du conflit*, Paris, PUF, 1986.

**VERPEAUX Michel**, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Dalloz, 2006, 174 p.

## Articles

**BAGHESTANI-PERREY L. et VERPEAUX M.**, « La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés », in *Annuaire 2000 des collectivités locales*, Editions CNRS, pp. 94-99.

**BEHAR Daniel**, « Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ? », *Pouvoirs locaux*, n°72, 2007, pp.15-16.

**BENCHENDIKH François**, « Les compétences de développement économique et d'aménagement du territoire des intercommunalités à fiscalité propre », *Cahiers du Laboratoire collectivités locales*, n°3, 2005, pp.68-71.

**BŒUF Jean-Luc**, « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille », *Décentralisation, Etat et territoires, Cahiers français*, n°318, 2004, pp.35-43.

**BOLTANSKI Luc**, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 1973.

**BOURDIEU Pierre**, « La représentation politique », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

**BRIQUET Jean-Louis**, « Communiquer en actes. Prescriptions et exercice du métier politique », *Politix*, n°28, 1994.

**BRIQUET Jean-Louis**, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998, pp. 7-37.

**BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent**, « L'intercommunalité sans le

citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in Le Saout Rémy et Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp. 39-58.

**BUISSON Jacques**, « La révolution intercommunale », *Regards sur l'actualité*, Paris, La documentation française, n°314, 2005, pp.6-13.

**BORRAZ Olivier** « Les territoires oubliés de la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, n°1, vol.24, 2004, pp.193-202.

**CAILLOSE Jacques**, « Les intercommunalités de "l'Acte 2" », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, pp.127-128.

**CASTAGNEZ Noëlline**, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement [s]*, *Revue d'histoire politique*, 2006/2, n°6, pp. 40-56.

**CENSI Marc**, « Intercommunalités : les mises au point qui s'imposent », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, pp.3-5

**DELCAMP Alain**, « La coopération intercommunale en Europe », in Rangeon François (éd.), *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997, pp. 91-112.

**DESAGE Fabien**, « Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale », présentation et résumé de thèse, *Annuaire des collectivités territoriales*, Paris, CNRS Editions, 2007, pp.623-634.

**DINET Michel**, « Préface », in Logié Gérard, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Syros, 2001, pp.7-8.

**DORMOIS Rémy**, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Le Saout Rémy et Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp. 145-158.

**ESTEVE Pierre**, « Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs locaux*, n°56, 2003, pp.30-34.

**FRETEL Julien**, « Le parti comme fabrique des notables. Réflexions sur les pratiques notabilliaires des élus de l'UDF », *Politix*, vol.17, n°65, 2004, pp. 45-72.

**GUERANGER David**, « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *RFAP*, n°11, 2005, pp. 461-472.

**GUERANGER David**, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme intercommunale en France : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, 2000.

**GUERANGER David**, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *RFSP*, n°58, vol.4, août 2008, pp. 595-616.

**HERAN François**, « Un monde sélectif : les associations », *Economie et statistiques*, 2008, pp. 10-15.

**JACQUOT Henri**, « L'intercommunalité en pratique. La détermination de l'intérêt communautaire », *Cahiers du laboratoire des collectivités territoriales*, série Droit, n°3, 2005.

**KAUFMANN Jean-Claude**, « Rôles et identité : l'exemple de l'entrée en couple », *Cahiers internationaux de la sociologie*, 1994.

**LAGROYE Jacques**, « Les processus de politisation », *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 359-372.

**LATOUR Patricia**, « Et si on partageait le pouvoir ? », *Commune* n°21, 2001, pp.43-49.

**LE LIDEC Patrick**, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communes la sous la Cinquième République », in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, 1997, pp. 71-81.

« Le rapport Balladur et les nouvelles collectivités territoriales », *Regards sur l'actualité*, Paris, La documentation française, n°351, mars 2009, pp. 9-21.



**LE SAOUT Rémy**, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *RFSP*, année 2000, vol. 50, n°13.

**LIMOUZIN Paul**, « L'intercommunalité : une nouvelle territorialité », *Annales de géographie*, n°599, vol.107, 1998, pp.59-83.

« L'intercommunalité », *Regards sur l'actualité*, Paris, La documentation française, n°314, 2005, 96 p.

**MARCOU Gérard**, « L'application de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 au renforcement de la coopération intercommunale : une étude de mise en œuvre dans 18 régions », *Les travaux de Centre d'études et de prévision*, 2000, pp. 73-147.

**MEDARD Jean-François**, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *RFSP*, 1976, n°1, pp. 103-119.

**MEDARD Jean-François**, « Traits constitutifs du rapport de clientèle », *RFSP*, pp. 103-119.

**MOQUAY Pierre**, « L'intercommunalité comme objet politique local », in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité : logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, 1997, pp.161-178.

**NEGRIER Emmanuel**, « Conclusion », in Baraize François, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.275-298.

**OFFERLE Michel**, « Professions et profession politique », in Michel Offerlé (dir.) *La profession politique (XIXe – XXe siècles)*, Paris, Editions Belin, 1999, pp. 7-35.

**OFFERLE Michel et LECA Jean**, « Un débat avec Michel Offerlé et Jean Leca », *Politix*, vol.1, n°2, 1988, pp. 46-49.

**PINTO Louis**, « L'armée, le contingent et les classes sociales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.1, n°3, 1975, pp. 18-40.

**RANGEON François**, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, pp. 9-23.

**SAWICKI Frédéric**, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998, pp. 215-249.

**VIGNON Sébastien**, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in Rémy Le Saout et François Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp.17-58.

## **II. Sociologie des institutions et des organisations, néo-institutionnalismes**

### **Ouvrages**

**ABELES Marc**, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992, 236 p.

**ARKWRIGHT Edward, BARON Franck, BŒUF Jean-Luc, DELAMARRE Manuel et AXELROD Robert**, *Donnant, Donnant : une théorie du comportement coopératif*, Paris, Editions Odile Jacob, 1992, 258 p.

**ARKWRIGHT Edward, BARON Franck, BŒUF Jean-Luc, DELAMARRE Manuel et LAZERGES Romaric**, *Les institutions de la France*, Paris, La documentation française, 2007, p. 116.

**BERNOUX Philippe**, *La sociologie des organisations*, Paris, Le Seuil, 1985.

**COSTA Olivier**, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 507 p.

**COSTA Olivier et SAINT MARTIN Florent**, *Le parlement européen*, Paris, La documentation française, 2009, 158 p.

**CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard**, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977.

**DESAGE Fabien et GUERANGER David**, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2011, 247 p.

**DUBET François**, *Le déclin de l'institution*, Paris, Le Seuil, 2002, 210 p.

**DULONG Sylvie**, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, 124 p.

**ELIAS Norbert**, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'Aube, p. 156.

**FOUCAULT Michel**, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, 129 p.

**FOUDRIAT Michel**, *Sociologie des organisations*, Editions Pearson Education France, 2007, 329 p.

**FRIEDBERG Erhard**, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil, 1993, 314 p.

**GAXIE Daniel** (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, 364 p.

**GAY Thomas**, *L'indispensable de la sociologie*, Paris, Collection Principes, 2006, 191 p.

**GIDDENS Anthony**, *La constitution de la société civile. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987, 123 p.

**LAFAYETTE Claudette**, *Sociologie des organisations*, Paris, Editions Nathan, 1996, 310 p.

**LAGROYE Jacques**, *Appartenir à une institution. Catholiques en France aujourd'hui*, Paris, Economica, 2009.

**LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel**, *Sociologie de l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, 399 p.

**LAZERGES Romaric**, *Les institutions de la France*, Paris, La documentation française, 2007.

**LOURAU René**, *L'analyse institutionnelle*, Paris, Editions de Minuit, 1970.

**MARCH James**, *Décision et organisations*, Paris, Les éditions d'organisation, 1991, 245 p.

**MARCH James et HERBER Alexander Simon**, *Les organisations*, Paris, Edition Dunod, 1991, 168 p.

**NAY Olivier**, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

**OFFERLE Michel**, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, 1994, 157 p.

**OLSON Mancour**, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978, 199 p.

**PUDAL Bernard**, *Prendre parti. Pour une sociologie historique du PCF*, Paris, Presses de la FNSP, 1989, 321 p.

**RENARD Gérard**, *La théorie de l'institution – Essai d'ontologie juridique*, Premier volume – Partie juridique, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930.

**RIBOT Catherine**, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Paris, L'Harmattan, 2004.

**SCHELLING Thomas**, *Stratégies du conflit*, Paris, PUF, 1986, 321 p.

**THEVENOT Laurent**, *L'action au pluriel – Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte, 2006, pp. 248-250.

**TOURNAY Virginie**, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, 2011, 127 p.

## Articles

**BAIE Vicki, MARCH James et SAETREN Harald**, « Décision et mise en œuvre : une série d'ambiguïtés », in March James, *Décisions et organisations*, Paris, Les éditions d'organisation, 1991, pp. 32-48.

**CASTAGNEZ Noëlline**, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, n°6, 2006/2, pp. 40-46.

**CHEVALLIER Jacques**, « For intérieur et contrainte institutionnelle », in CURAPP, *Le For intérieur*, Paris, 1995.

**CHEVALLIER Jacques**, « L'analyse institutionnelle », in CURAPP, *L'institution*, Paris, PUF.

**CHICHLON Donald**, « Coordination Without Hierarchy, Informal Structures », in *Multiorganizational Systems*, Berkeley University of California Press, 1989, 312 p.

**CROZIER Michel et THOENING Jean-Claude**, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *RFS*, vol. 16, 1975, pp. 3-32.

**DESAGE Fabien et SIBILLE Bastien**, « L'emprise de l'institué. Forces et aléas du régime de consensus à la communauté urbaine de Lille », in Lagroye Jacques et Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, pp. 151-175.

**DIMMAGIO Paul et POWELL Walter**, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n°40, 1997, pp. 113-154.

**FERRIE J.-N, DUPRET B. et LEGRAND V.**, « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », *RFSP*, vol.58, 2005, pp. 795-815.

**FLIGSTE N.**, « Social Skills and Institutional Theory », *American Behavioral Scientist*, 40, 1997, pp. 397-405.

**GAXIE Daniel**, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », in CURAPP-Ouvrage collectif, *L'intercommunalité, Bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997, pp. 25-49.

**GAXIE Daniel**, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 289-295.

**HALL Peter et TAYLOR Rosemary**, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *RFSP*, vol.47, n°3-4, 1997, pp. 469-496.

**LAGROYE Jacques**, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, n°38, 1997.

**LAGROYE Jacques**, « L'institution en pratiques », *RSSP*, décembre 2002.

**LEFEVBRE Rémi**, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, pp. 219-247.

**HMED Choukri et LAURENS Sylvain**, « Les résistances à l'institutionnalisation » in Lagroye Jacques et Michel Offerlé, *Sociologie de l'institution*, Paris, Editions Belin, 2010, pp. 131-148.

**LE SAOUT Rémy**, « De la fonction de président et de ses contraintes », *Pouvoirs locaux*, n°33, juin 1997.

**MARCH J. – G, Olsen J.P.**, « The New Institutionalism : organizational factors in political life », in *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749.

**NAY Olivier**, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, n°38, 1997, pp. 18-46.

**OFFE C.** « Political institutions and social power : conceptual explorations », in Shapiro I. , Skworonek S. et Galvin D. (dir.), *Rethinking Political Institutions. The Art of State*, New York, New York University, 2006.

**SCHARPF Fritz W.** « Coordination in Hierarchies and Networks », in Scharpf Fritz W., (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approachs To The Study of Gouvernance Institutions*, Westview Press, 1993, pp. 133-155.

**SENEDE Itai**, « Contempory Theory of Institutions in Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, 3 (4), 1991, pp. 378-385.

**THELEN Kathleen**, "How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis", in Mahoney James, Rueschemeyer Dietrich (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003, pp. 369-404.

**THEVENOT Laurent**, « L'action qui convient, les formes de l'action », *Raisons pratiques*, EHESS, n°1, Paris, 1990.

### **III. Sociologie de l'administration, gestion et administration des EPCI à fiscalité propre**

#### **Ouvrages**

**BERTIGLIO Jean-Luc**, *Les nouvelles formules de coopération intercommunale selon la loi du 6 février 1992, relatives à l'administration territoriale de la République*, LGDJ, 1994, 389 p.

**BETSCH Bernard**, *L'intercommunalité aujourd'hui*, Edition MB, 2003, 88 p.

**BIDART Marie-Thérèse**, *Guide budgétaire et comptable de l'intercommunalité*, Editions Berger-Levrault, 5<sup>ème</sup> édition, 2009, 462 p.

**BOURJOL Maurice, LACHAUME François, LIMOUZIN Pierre**, *Intercommunalité et coopération intercommunale : loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, Paris, LGDJ, 1993, 220 p.

**BROUANT Jean-Philippe**, *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu de gué ?*, La documentation française, 2006.

**BROUANT Jean-Philippe, LEBRETON Jean-Pierre**, *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et pratiques*, La documentation française, 2005.

**CHATY Lionel**, *L'administration face au management. Projets de services et centres de responsabilités dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1977.

**CHRISTIANY Damien**, *Pratique de l'intercommunalité*, Editions Le Moniteur, coll. Action locale, 2008, 458 p.

**DEGOFFE Michel**, *Code pratique de l'intercommunalité. Compétences, financement et fonctionnement*, Les Editions Le Moniteur, 2001.

**DEGOFFE Michel**, *Droit et pratique de l'intercommunalité*, Editions Sorman, 2005, 472 p.

**ISABAL-HADJAZ Cyrille PRUT Laurent**, *Questions-réponses. Intercommunalité*, Editions Berger-Levrault, 2006, 302 p.

**MARTIN Samuel, NOVARINA Gilles**, *Décentralisation et intercommunalité : la coopération à la carte*, Grenoble, CESER, 1985, 121 p.

**MOREAU Jean (dir.)** *Code général des collectivités territoriales*, Editions Litec, 5<sup>ème</sup> édition, 2007, 1490 p.

**PERRIN Bernard**, *La coopération intercommunale*, Paris, Ed. Berger-Levrault, 2005, 605 p.

**PETIT Philippe**, *Le guide de la coopération intercommunale*, Paris, Editions du moniteur, 1992, 237 p.

**PETIT Philippe, REY Samuel**, *Loi Chevènement : analyse, commentaires et perspectives*, La lettre du cadre territorial, 1999.

**SADRAN Pierre**, *Le système administratif français*, Paris, Editions Montchrestien, 2<sup>ème</sup> édition, 1997, 156 p.

**VITAL-DURAND Emmanuel**, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Editions Halmette, 1994, 154 p.

## Articles

**DAVID Guéranger**, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, vol.13, n°3, 2000, pp. 121-134.

**DAVID Guéranger**, « De la loi ATR à la loi Chevènement : premiers éléments pour une analyse comparative », *Montagnes Méditerranéennes*, n°9, 1999 pp.96-120.

**EYMERI Jean-Michel**, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publique », in Dreyfus Françoise, Eyméri Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, pp. 269-283.

**MARCOU Gérard**, « L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre », in *Travaux de Centre d'Etudes et de Prévision, Annuaire des collectivités locales*, n°2, 2000, pp. 74-147.

**MARCOU Gérard**, « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines », *Annales de Jurisprudence et Droit Administratif (AJDA)*, 2002, pp.305-325.

**LENGEREAU Etienne**, « Préface », in Bernard-Gelabert Marie-Christine et Labia Patrick, *Intercommunalités, mode d'emploi*, Paris, Economica, 2001, 338 p.

**PORTIER Nicolas**, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *L'actualité juridique. Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 141-143.

**SAVARY Gilles**, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp. 107-140.

## IV. Métier d' élu local et pouvoirs locaux

### Ouvrages

**AGULHON Maurice et GIRARD L.** *Les maires en France du consulat à nos jours*, Paris, Edition de la Sorbonne, 1986.

**BAGUEMARD Jacques**, *La démocratie locale*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 1995, 127 p.

**BECQUART-LECLERCQ Jeanne**, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, 246 p.

**BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine**, *L' élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, 230 p.

**BOURJOL M.** (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, LGDJ, 1995, pp.142-163.

**BRUNET Jean-Paul**, *Les conseillers municipaux des villes de France au XXe siècle*, Bordeaux, PUB, 2006, 217 p.

**BRUNO Rémond**, *De la démocratie locale en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, 156 p.

**COSTA Olivier et KERROUCHE Eric**, *Qui sont les députés français ? Enquête sur les élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po., 2007, 216 p.

**DE COURSON Jacques**, *Les élus locaux*, Les éditions d'organisation, 2000, 240 p.

**FAURE Alain**, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992, 224 p.

**FONTAINE Joseph, LE BART Christian**, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994, 370 p.

**GARRAUD Philippe**, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989, 222 p.

**GAXIE Daniel**, *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF, 1973.

**GEORGE Jocelyne**, *Histoire des maires en France 1789-1939*, Paris, Plon, 1989.

**GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie et KERROUCHE Eric**, *Les élus en Europe. Un statut en mutation*, Paris, La documentation française, 2006, 152 p.

**GUIGOU Alain**, *Histoire d'élus*, Rennes, PUR, 1998.

**HUREAUX Roland**, *Les nouveaux féodaux*, Paris, Gallimard, 2004, 246 p.

**KAYSER Bernard**, *La renaissance rurale*, Paris, Armand Colin, 1990.

**KOEBEL Michel**, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, Editions du Croquant, 2006, 256 p.

**LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick, SAWICKI Frédéric** (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005.

**LE BART Christian**, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, 22 p.

**MABILEAU Albert**, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1995.

**MICHEL Hervé**, *Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, 1999, 300 p.

**PRADEILLES Jean-Claude**, *Territoires communaux et instances supracommunales : à propos de la citoyenneté*, Grenoble, CNRS, 1993, 559 p.

**RICHARD Pierre**, *Le temps des citoyens ; pour une démocratie décentralisée*, Paris, PUF, 1995, 220 p.

## Articles

**BACHELET Franck**, « Démocratie locale et coopération intercommunale (l'intercommunalité saisie par la compétition électorale) », *La démocratie locale. Annuaire des collectivités locales*, Paris, CNRS Editions, 2001, pp. 9-24.

**BIDEGARAY Christian et PINA Christine**, « Immuables et changeantes, les municipales des Alpes-Maritimes au tournant de 2008 », *Les Cahiers de la Méditerranée*, n°77, Nice, UNSA, décembre 2008, pp. 275-290.

**BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine**, « Les élections municipales et cantonales comme enjeux de pouvoir : l'exemple des Alpes-Maritimes », in Christian Bidegaray, Christine Pina (dir.), *L'élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p. 155.

**BRIQUET Jean-Louis**, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôles et exercice du métier politique », *Politix*, n°28, 1994, pp. 16-26.

**BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent**, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections

municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille », in Jacques Lagroye, Patrick Lehingue, Frédéric Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005.

**BOURDIEU Pierre**, « La représentation politique », *Actes de recherches en sciences sociales*, n°36, 1981.

**CADIOU Stéphane**, « La politique locale : une affaire de techniciens ? », in Christian Bidegaray, Stéphane Cadiou, Christine Pina (dir.), *L'élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp. 213-226.

**DE BARROS François**, « Elus locaux et actions publiques de l'entre deux-guerres au début des années quatre-vingt : mise au jour de deux répertoires d'actions clientélares », *RFSS*, n°71, 2007, pp. 27-46.

**DELCAMP Alain**, « La démocratie municipale chez nos voisins : une typologie », Paris, *Pouvoirs*, n°73, Avril 1995, pp.7-8.

**DEMAYE Patricia**, « La recherche de la démocratie intercommunale », in CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, pp. 237-270.

**FAURE Alain**, « Les maires ruraux. De la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire » *Politix*, n°15, 1991.

**FAURE Alain**, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation », *RFSP*, juin 1994, pp.462-479.

**GARRAUD Philippe**, « Discours des maires et construction locale du politique », *Mots*, 25, 1990.

**GARRAUD Philippe**, « Le maire urbain : un entrepreneur politique », *L'institut de Ciencias i socials*, Barcelone, 1990.

**GAXIE Daniel**, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, pp. 25-49.

**GUERANGER David**, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité », in *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, septembre 2000, pp. 121-134.

**GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie et KERROUCHE Eric**, « Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe », *Pouvoirs*, n°95, novembre 2005, pp. 79-98.

**GREGORY Marie-Ange**, « L'enjeu intercommunal dans la campagne municipale. Le cas de l'agglomération niçoise », *Cahiers de la Méditerranée*, n°77, Nice, décembre 2008, pp. 247-262.

**HAEGEL Florence**, « Réflexions sur le ralliement des notables parisiens à Jacques Chirac. Analyse des conditions de la majorité municipale de 1977 », *RFSP*, n°1, 1999, pp. 34-49.

**HERTZOG Robert**, « L'élu local et la dépense publique : un entrepreneur entre performance et économies », in Christian Bidegaray, Christine Pina (dir.), *L'élu local d'aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp. 95-111.

**KERROUCHE Eric**, « Les conseillers municipaux : photographie d'un peuple méconnu », *Pouvoirs locaux*, n°88, 1/2011, pp. 96-102.

**LEFEBVRE Rémi**, « Les partis politiques dans la compétition électorale locale : dépolitisation et nationalisation des élections municipales », in C. Bidegaray, S. Cadiou, C. Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp. 127-146.

**LEFEBVRE Rémi**, « L'élu local, homme au pluriel », *Pouvoirs locaux*, n°88, 1/2011, pp.52-56.

**LE LIDEC P. et LE SAOUT Rémy**, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n°48, 1/2001, p. 91-96.

**LE SAOUT Rémy**, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, n°140, 2001, pp.73-79.

**LE SAOUT Rémy**, « L'intercommunalité, une strate politique pertinente ? », in C. Bidegaray, S. Cadiou, C. Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp. 59-67.

**LE SAOUT Rémy**, « La question des délégués communautaires dans la réforme des collectivités territoriales : des effets *a priori* modestes », *Pouvoirs locaux*, n°88, mars 2011, p.118.

**LEVEQUE Sandrine**, « L'entrée en politique. Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la réussite politique en France », *Politix*, vol. 9, n°35, 3<sup>ème</sup> trimestre, 1996, pp. 171-187.

**MAZERES Jean-Jacques, ORTIZ Laurent**, « L'intercommunalité et démocratie », in BOURJOL M. (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, LGDJ, 1995, pp.142-163.

**NEVERS Jean-Yves**, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse » *RFSP*, 1983, n°3, pp. 428-454.

**NEVERS Jean-Yves**, « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, n°7, 1989.

**PERINEL Hugues et BRAEMER Nicolas**, « Interco : le bluff des maires », *La Lettre du cadre territorial*, n°376-15, 15 mars 2009.

**ROBERT-DIART Pascale**, « Le lobby des élus locaux », *Pouvoirs*, n°79, 1996, pp.97-105.

**SAVARY Gilles** « Quelles communes pour en 2015 ? », *Pouvoirs locaux*, n°25, juin 1995, pp.105-108.

**SIRIBIE Mahamadou**, « Les EPCI, troisième tour des élections municipales ? L'exemple de Pôle Azur Provence », *Cahiers de la Méditerranée*, n°77, Nice, décembre 2008, pp.263-274.

**SOUCHON-ZAHN M.-F.**, « Les nouveaux maires des petites communes », *RFSP*, 1991, pp. 197-234.

**TEILLET Philippe**, « La parité au niveau intercommunal : au risque de l'oubli intercommunal... », *Pouvoirs locaux*, n°65, II, 2005, pp. 13-14.

**THOENING Jean-Claude**, « Pouvoirs et contrepouvoirs : rendre la démocratie aux citoyens », *La décentralisation en France*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 321-465.

**TROUPEL Aurélie**, « La valeur des mandats aujourd'hui : cumul et évolution », in C. Bidegaray, S. Cadiou, C. Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp 187-200.

**VIGNON Sébastien**, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in Le Saout Rémy et Madoré François, (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, 224 pp. 17-38.

## V. L'intercommunalité et les territoires

### Ouvrages

**BIAREZ Sylvie**, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG, 2000, 126 p.

**BLETON-RUGET Annie, COMMERCON Nicole, GONOD Philippe**, *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, 2006.



- BOINO Paul, DESJARDINS Xavier**, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, la documentation française, 2009, 213 p.
- BOURJOL Maurice**, *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, LGDJ, 1993.
- BOURJOL Maurice**, *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, LGDJ, 1994.
- BRECHON-MOULENES Catherine**, *Les organisations intercommunales*, Paris, Dalloz, 1992.
- DELIGNERE Samuel**, *Les systèmes régionaux et départementaux d'incitation à l'intercommunalité*, CURAPP-PUF, 1997.
- COLLECTIF**, *Intercommunalité en France. Bilan et perspective*, Paris, PUF, 1997, 236 p.
- FAURE Alain, DOUILLET Anne-Cécile**, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.
- FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel**, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, 304 p.
- GAXIE Daniel**, *Stratégies et institutions de l'intercommunalité*, CURAPP-PUF, 1997.
- HEUMEL Philippe**, *Intercommunalités culturelles. De nouveaux territoires en action*, Paris, ADCF, 2002.
- JULIEN Christel**, *Quel territoire pertinent pour le développement local ?*, Grenoble, PUG, 1994, 98 p.
- LOGIE Gérard**, *La coopération intercommunalité en milieu rural : un outil de développement*, Paris, Editions Syros, 1992, 161 p.
- LOGIE Gérard**, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Editions Syros, 2000.
- LOGIE Gérard**, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Editions la Découverte et Syros, 2001, 277 p.
- MOQUAY Patrick**, *L'intercommunalité en douze facteurs : comprendre le contexte local*, Paris, Editions Syros, 1996, 271 p.
- NEGRIER Emmanuel**, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, 270 p.
- NEMERY J.C, WACHTER S.** (dir.), *Entre Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, La Tour d'Aigue, DATAR, 1993.
- NOVARINA Gilles, MRATIN Samuel**, *Décentralisation et intercommunalité*, Paris, Editions Syros-alternatives, 1988, 250 p.
- SMITH Andy et SORBETS Claude**, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR, 2003, 396 p.

## Articles

- BROUANT Jean-Pierre**, « Les instruments de maîtrise foncière intercommunale », *Revue Etudes Foncières*, n°108, mars-avril 2004, p.23.
- BUISSON Jacques**, « La révolution intercommunale », *Regards sur l'actualité*, n°314, octobre 2005, pp. 6-13.
- CASCALES Michel**, « La coopération intercommunale, une exigence centenaire », in Némery J.C, Wachter S. (dir.), *Entre Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, La Tour d'Aigue, DATAR, 1993.
- CHALARD Laurent**, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azuréenne », *Espace politique*, n°11, 2010, p. 11.

- DEGOFFE Michel**, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *L'actualité juridique. Droit administratif*, Paris, Dalloz, pp.133-138.
- DORMOIS Rémi**, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Le Saout Rémy et Madoré François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp. 145-158.
- GILBERT Guy**, « L'intercommunalité, enjeu du développement local », in CURAPP, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, PUF, 1997, pp. 195-203.
- LAJARGE Romain**, « Territoires au pluriel. Projets et acteurs en recompositions », *Information Géographique*, n°2, 2002, pp.68-97.
- LE GALES Patrick**, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, vol.45, 1995, pp. 57-95.
- LE SAOUT Rémy**, « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », in Le Saout Rémy et Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp. 97-107.
- LIDEC Patrick**, « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays », in Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 64-68.
- MASSARDIER Gilles**, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires locaux » in Gaxie Daniel (dir.), *Lutte d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 139-194.
- MARESCA S.**, « Le territoire politique », *RFSP*, vol.34 (3), juin 1984, pp. 459-460.
- MORET Olivier**, « Les pratiques foncières », *Revue Printemps*, 2000, n°86, p. 86.
- ZANIN Christine**, « Les nouvelles cartes de l'intercommunalité » *Revue géographique de Lyon*, vol. 70, n°2, 1995, pp. 129-137.

## VI. Enjeux fiscaux et économiques de l'intercommunalité

### Ouvrages

- ALBERT Jean-Luc, DE BRIANT Vincent, FIALAIRE Jacques**, *L'intercommunalité et son coût*, Paris, L'Harmattan, 2008, 312 p.
- BERNARD-GELABERT Marie-Christine**, Intercommunalité et fiscalité, *Répertoire fiscal des collectivités locales*, n°5, 1992, 16 p.
- BREMOND Christine**, *La solidarité financière intercommunale. Partage ou mis en commun de la taxe professionnelle*, Paris, Syros-Alternatives, 1992, 131 p.
- DAVEZIES Laurent**, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Editions du Seuil, 2008.
- GUEGANT Alain**, *La taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, LGDJ, 1992, 166 p.
- GILBERT Guy, GUEGANT Alain**, *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 1991, 11 p.
- KLOPPER Michel**, *Gestion financière des collectivités locales*, Paris, Edition Le Moniteur, 2001, 684 p.
- LENGEREAU François**, *L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale*, Paris, L.G.D.J, 1998, 167 p.
- Les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux*, Paris, La documentation française, 2007, 62 p.

**SCHNEIDER Viviane, LARPIN Françoise, GUEGAN Serge**, *Intercommunalité : une nouvelle politique fiscale pour l'aménagement du territoire*, Paris, ENPC, 1996.

## Articles

« Intercommunalité et taxe professionnelle », *La lettre du cadre territorial*, 1993, 238 p.

« Le guide des indemnités des élus », *La lettre du cadre territorial*, 1994, 160 p.

**LEPRINCE Mathieu, GUENGANT Alain**, « Interactions fiscales et réactions des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, vol.53, n°3, mai 2002.

**MARCHAND Marie-Jacqueline** « Les enjeux économiques, fiscaux et territoires d'une gestion intercommunale de la taxe professionnelle », in Le Rémy et Madoré François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, pp.61-77.

**ROUSSEAU Marie-Paule**, « L'intercommunalité à l'épreuve de la réforme de la taxe professionnelle », « Finances et fiscalité locales : la révolution en marche », *Pouvoirs locaux*, n°71, 2006, pp. 59-61.

**SAINT SERNIN DE Dominique**, « Intercommunalité de projet ou intercommunalité de guichet : le cas particulier des groupements à taxe professionnelle de zone », *Politique et management public*, n°20, 2003.

## VII. Méthodes de recherche et sciences sociales

**ADLER Patricia, ADLER Peter**, *Membership roles in field's research, qualitative research methods*, vol.6, Newbury Park, Sage, 1987.

**BEAUD Stéphane et WEBER Florence**, *Le guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2005, 328 p.

**GRAWITZ Madeleine**, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 1991, 1076 p.

**HUGUES Evans Charles**, *Le regard sociologique*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes études en sciences sociales, 1996, 344 p.

**MALINOVSKI Bronislaw**, *Les argonautes du Pacifique occidental*, Paris, Gallimard, 1989, 606 p.

**PENEFF Jean**, « Les débuts de l'observation participante ou les premiers sociologues en usine », *Sociologie du travail*, vol. 31, n°2, 1996, pp. 25-44.

**ROETHLISBERGER F. J. et DICKSON W. J.** « Management and Worker », in Wyhte William Foote, *Street Corner society, la structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, Editions La Découverte, 1995, 399 p.

## VIII. Rapports

*Communes, intercommunalités, quels devenir ?* Rapport du Conseil Economique et Social, Juin 2005, 163 p.

« La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort ! », Les rapports du Sénat, 1996-1997, p. 91.

*L'intercommunalité en France*, Rapport au Président de la République de la Cour des comptes, novembre 2005, 387 p.

*L'intercommunalité en France*, Rapport au Président de la République de la Cour des comptes, 2009.

**DALLIER Philippe**, *L'intercommunalité à fiscalité propre*, Rapport d'information sur l'EPCI à fiscalité propre, Paris, Sénat, 2006, 50 p.

**DESJARDINS Xavier, BOINO Paul** (dir.), *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport au PUCA, ministère de l'équipement, Université Lumière Lyon II, juin 2008, 89 p.

**LE COMITE BALLADUR**, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République du comité Balladur pour la réforme des collectivités locales, 2009, 174 p.

**PIRON Michel**, *Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ?*, Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Paris, Assemblée Nationale, 2006.

**WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques** (dir.), *La clarification des compétences des collectivités territoriales*, Rapport d'information à l'Assemblée Nationale, Paris, Documents d'information de l'Assemblée nationale, 2008, 123 p.

**ZIMMERMANN Marie-Jo**, *Pourquoi la parité reste-t-elle un enjeu pour la démocratie française ?*, Rapport au Premier Ministre, l'Observatoire de la Parité, mars 2003.

## **IX. Thèses**

**DEMAYE Pierre**, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse de doctorat en droit public, Amiens, janvier 2000.

**DESAGE Fabien**, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, octobre 2005.

**FRETEL Julien**, *Militants catholiques en politique. La nouvelle UDF*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2004.

**GILLET Sylvie**, *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Université Paris 1, 1994.

**RIBOT Catherine**, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier, juin 1993.

## **X. Extraits d'articles de journaux, de revues et de télévision**

« Finances locales et coopération territoriale », *Revue française de finances publiques*, 1991, pp.7-213.

« Grasse. Communauté de communes, la fin de la guerre des clochers ? », *Nice-Matin*, 1993.

« Des députés proposent l'élection au suffrage universel des structures intercommunales », *Le Monde*, 6 février 1999.

« Le Sénat a adopté, en le modifiant, le projet de loi sur l'intercommunalité », *Le Monde*, 6 mai 1999.

« CANCA : les maires font de la résistance », *Nice-Matin*, 23 octobre 2001.

« Manifestation contre la CANCA », *Nice-Matin*, décembre 2001.

« André Aschieri pour le maintien de la régie municipale », *FR3 Côte d'Azur*, Journal d'informations de 19 heures, 25 juillet 2008.

« Ce que possèdent vos élus », Enquête de Philippe Houdart, François Malye, Jérôme Vincent, Catherine Lagrange et Thierry Noir, *Le Point*, 2008.

« Cécile Dumas dénonce le manque de débat démocratique au sein de la CASA », *Nice-Matin*, février 2009.

« Les retraités en politique », *Journal des Maires de France*, 5 février 2009.

« Les collaborateurs des élus locaux », *La Gazette des communes*, n°366, février 2010, p. 32.

« Les conditions d'une intercommunalité Cannes-Grasse-Antibes ne sont pas réunies », *Nice-Matin*, 9 mars 2010.

« Villefranche-sur-Mer : la délégation aux finances retirée au premier adjoint », *Nice-Matin*, 3 mars 2011.

« Les partenaires de Montagn'habits renouvellent leur soutien », *Nice-Matin*, juin 2011.

## **XI. Sites internet et autres documents**

Dossier de la documentation française sur l'intercommunalité.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/intercommunalite/ouvrages.shtml>.

Portail de la DGCL avec les données sur l'intercommunalité.

[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/intercommunalite/](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/intercommunalite/).

Bases de données du ministère de l'Intérieur.

<http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm>.

Site de l'association des Communautés de France.

<http://www.intercommunalites.com/>.

<http://www.letuyo.info/2009/01/10>.

Page d'accueil du site MINEFI sur l'intercommunalité.

[http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo\\_struct-intercom/index.html](http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct-intercom/index.html).

<http://www.mieuxvivrebiot.fr/node/10>.

<http://www.vcasa.02switch.net/www/spip.php?auteur9>.

<http://pcfcasa.over-blog.com/categorie-1264678.html>.

<http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php>, « Intercommunalité et démocratie. L'intercommunalité comme ressource dans le cadre des élections municipales. L'exemple de Rennes », article 1255, 2009.

Conseil d'Etat, 1<sup>er</sup> avril 2005, commune de Villepinte, n°262078.

*La Gazette des communes, des départements et des régions*.

*La lettre du Maire*, n°2, décembre 2009.

Intercommunalité : l'abécédaire, *Journal des maires et des conseillers municipaux*, n°6, 1996, pp.16-19.

Formules de coopération intercommunale : présentation comparée, *Départements et communes*, n°85, 1992, pp.56-67.

Le guide du Président de communauté, Association des Maires de France et Associations départementales de Maires, *Les cahiers du réseau*, n°7, 2008.

Le journal du Front de Gauche de la CASA, n°3, mars 2012.

*Nice-Matin*, 6 juillet 2008.

*Nice-Matin*, 9 novembre 2008.

*Répertoire des communes et des Maires et Adjointes de votre département*, Saint-Maurice

L'Exil, Editions Callipro, juillet 2009, 144 p.

*Intercommunalités, problèmes en tous genres*, La revue parlementaire, n° 884, décembre 2005.

*L'intercommunalité*, Journaux officiels, Paris, 2005, 860 p.

# ANNEXES

## Annexe n°1

### Les textes fondateurs de l'intercommunalité

## **Lois et ordonnances**

**Loi du 22 mars 1890.** Cette loi a institué les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Il s'agissait d'une simple association entre communes qui mettent en commun des moyens dans le but d'assumer ensemble des missions auxquelles elles ne peuvent faire face seules. Cette forme d'intercommunalité primitive encore pratiquée aujourd'hui est nommée « intercommunalité associative ou intercommunalité de gestion ».

**L'ordonnance du 5 janvier 1959.** Cette ordonnance crée les districts. Elle autorise également la création des syndicats à vocation multiple (SIVOM)

**Loi du 31 décembre 1966.** Cette loi institue les communautés urbaines. Les nouveaux EPCI issus de ce texte exercent des compétences imposées par la loi et disposent d'un droit de lever l'impôt. Cette intercommunalité resserre davantage les liens entre les communes-membres. Cette forme d'intercommunalité est nommée « intercommunalité fédérative » ou « à fiscalité propre » ou encore « de projet ». Les communautés urbaines constituaient alors la forme la plus aboutie de coopération intercommunale. Cette loi crée d'office quatre communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg)

**Loi du 10 juillet 1970.** Loi relative aux formules de l'ensemble urbain et du syndicat communautaire d'aménagement proposées aux communes situées dans le périmètre d'une agglomération nouvelle.

**Loi du 16 juillet 1971.** Cette loi relative aux fusions et regroupements des communes, dite « Loi Marcellin », a tenté de remédier à l'éparpillement communal en tentant de promouvoir de manière systématique des fusions de communes. Elle instituait des plans de regroupements. Mais les fusions escomptées n'ont pas eu lieu.

**Loi du 13 juillet 1983.** Cette loi « Loi Joxe » ou loi ATR modifie le régime des villes-nouvelles créées dans les années soixante et les années soixante-dix. Elle institue les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) en remplacement des formules de l'ensemble urbain et du syndicat communautaire d'aménagement. Ces syndicats de communes, en charge de la programmation et de la réalisation de certains biens d'équipements des agglomérations nouvelles, ont été les premiers à bénéficier de plein droit de la taxe professionnelle unique (TPU).

**Loi du 6 février 1992.** Cette loi crée deux catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, les « communautés de communes » et les « communautés de villes ». Ces dernières étaient soumises obligatoirement à la TPU, optionnelle et modulable avec la taxe professionnelle de zone dans le milieu rural.

**Loi du 4 février 1995.** Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Pasqua ». Elle permet la création des « pays », espaces non institutionnels de rencontre, de dialogue et de projet entre urbains, périurbains et ruraux. Le principe d'action est celui du volontariat et de la réflexion collective, grâce à l'incitation à contracter. L'Etat propose aux territoires de s'organiser en « pays » sur la base d'un projet fédérateur à une échelle cohérente.

**Loi du 25 juin 1999.** Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite « Loi Voynet ». Elle instaure deux nouvelles entités territoriales : le pays et l'agglomération,



qui sont aussi des espaces informels de rencontre en vue de l'établissement d'un projet de développement économique et d'aménagement urbain.

**Loi du 12 juillet 1999.** Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « Loi Chevènement ». Elle a mis en place un nouveau cadre institutionnel pour l'intercommunalité ainsi que les modalités permettant d'adapter les structures existantes à ce nouveau cadre. Les communautés de villes et les districts sont supprimés et à terme les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) sont appelés à disparaître au profit des trois structures principales que sont la « communauté urbaine », la « communauté de communes » et la « communauté d'agglomération ». De plus, la loi encourage la création des EPCI à fiscalité propre au détriment des syndicats de communes, ancienne intercommunalité de gestion.

**Loi du 13 août 2004.** Loi relative aux libertés et responsabilités locales. Elle adopte un certain nombre de précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales. Elle impose désormais un délai pour définir l'intérêt communautaire. Cette notion est introduite par la loi du 6 février 1992 aux communautés de communes et étendue aux communautés d'agglomération et communautés urbaines par la loi du 12 juillet 1999 pour répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et les communes-membres.

**Loi du 16 décembre 2010.** Loi relative à la réforme des collectivités territoriales. Une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale est créée : la métropole, destinée aux zones urbaines de 450 000 habitants. Les EPCI de plus de 300 000 habitants auront également la possibilité d'évoluer, toujours sur la base du volontariat, en pôles métropolitains. Afin que l'ensemble du territoire soit couvert par des structures intercommunales avant le mois de juin 2013, la loi prévoit notamment un nouveau dispositif pour faciliter la fusion entre plusieurs communes : « les communes nouvelles ». De plus, cette loi prévoit l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires.

## **Circulaires**

**Circulaire du 5 juillet 2001.** Relative à la mise en œuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

**Circulaire du 15 septembre 2004.** Relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales ». Cette circulaire a pour objet de présenter l'actualisation des principales règles relatives à l'intercommunalité et les nouvelles mesures introduites par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales.

**Circulaire du 23 novembre 2005.** Relative au renforcement de l'intercommunalité. Les instructions adressées aux préfets s'articulent autour de quatre axes prioritaires. Le premier concerne la rationalisation des périmètres des structures intercommunales, le second la définition de l'intérêt communautaire, le troisième l'exercice effectif des compétences transférées et le dernier la clarification des relations financières entre les EPCI et les communes.

**Circulaire du 21 décembre 2006.** Relative au bilan et aux perspectives de l'intercommunalité. Cette circulaire a pour objet de faire le bilan des réflexions conduites par les préfets, notamment au travers de l'élaboration des schémas départementaux de l'intercommunalité, et de fixer les perspectives à l'horizon 2008.

**Annexe n°2**  
**Recueil des données sur nos sites d'enquête**

**Tableau n°1 : Les EPCI au sein desquels ont eu lieu les entretiens exploratoires**

<b>Dénomination EPCI</b>	<b>CUNCA*</b>	<b>PAP*</b>	<b>CARF*</b>	<b>CASA*</b>	<b>C.C Coteaux d'Azur*</b>	<b>C.C Monts d'Azur*</b>	<b>C.C Terres de Siagne*</b>
<b>Conseillers communautaires titulaires</b>	108	24	45	54	10	28	25
<b>Conseillers communautaires suppléants</b>	Pas de suppléants	24	32	54	9	Pas de suppléants	18
<b>TOTAL</b>	108	48	77	108	19	28	43
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>431 conseillers communautaires titulaires et suppléants</b>						

\*CUNCA signifie : communauté urbaine Nice Côte d'Azur.

\*PAP signifie : communauté d'agglomération Pôle Azur Provence.

\*CARF signifie : communauté d'agglomérations de la Riviera Française.

\*CASA signifie : communauté d'agglomération Sophia-Antipolis.

\*CC Coteaux d'Azur signifie : communauté de communes des Coteaux d'Azur

CC Monts d'Azur signifie : communauté de communes des Monts d'Azur.

\*CC Terres de Siagne signifie : communauté de communes des Terres de Siagne

En entrant dans les détails, la répartition des conseillers communautaires titulaires et des conseillers communautaires suppléants s'opère comme suit :

**Tableau n°2 : Répartition des sièges de délégués de communes au sein de la CC des Monts d'Azur**

<b>Communauté de communes des Monts d'Azur</b>				
<b>Communes</b>	<b>Maire</b>	<b>Population</b>	<b>Nombre de conseillers municipaux</b>	<b>Nombre de délégués titulaires</b>
<b>Aiglun</b>	BREMOND Charles (vp)* (r)*	94 habitants	11	2
<b>Amirat</b>	MICHEL Yvon (r) (vp)	27 habitants	9	2
<b>Andon</b>	SICARD-OLIVIER Michèle (r) (p) *	513 habitants	11	2
<b>Briançonnet</b>	GERMAIN Hubert (r) (vp)	194 habitants	11	2
<b>Caille</b>	FUNEL Yves (r) (vp)	331 habitants	11	2
<b>Collongues</b>	CASTEL Roger (r) (vp)	102 habitants	11	2
<b>Escragnolles</b>	BALLESTRA Jacques (é) (vp)	549 habitants	11	2
<b>Gars</b>	CASSEZ Marino (é) (vp)	56 habitants	9	2
<b>Le Mas</b>	LACHEMAIER Fabrice (é) (vp)	132 habitants	11	2
<b>Les Mujouls</b>	BOUCHARD Gérard (r) (vp)	56 habitants	9	2
<b>Saint-Auban</b>	CEPI Claude (r) (vp)	242 habitants	11	2
<b>Sallagriffon</b>	GIROUD Pierre (r) (vp)	53 habitants	9	2
<b>Séranon</b>	GUEGUEN Thierry (r) (vp)	432 habitants	11	2
<b>Valderoure</b>	BUTELLI Sylvain(r) (vp)	397 habitants	11	2
<b>14 communes</b>	<b>14 maires</b>	<b>3 178 habitants</b>	<b>146</b>	<b>28</b>

\*(r) signifie que le maire a été réélu en mars 2008

\*(é) signifie que le maire a été élu en mars 2008

\*(p) signifie poste de présidence de la communauté de communes

\*(vp) signifie poste de vice-présidence de la communauté de communes

**Tableau n°3 : Répartition des sièges de délégués de communes au sein des Terres de Siagne**

<b>Communauté de communes des Terres de Siagne</b>					
<b>Communes</b>	<b>Maire</b>	<b>Population</b>	<b>Nombre de conseillers municipaux</b>	<b>Nombre de délégués Titulaires<sup>818</sup></b>	<b>Nombre de délégués suppléants</b>
<b>Cabris</b>	BORNET Pierre (é)* (vp)*	1 597 habitants	15	3	2
<b>Peymeinade</b>	BROUSTEAU Françoise (é) (vp)	7 877 habitants	29	7	5
<b>Spéracèdes</b>	PASQUELIN Joël (r)* (vp)	1 092 habitants	15	3	2
<b>Saint-Cézaire sur-Siagne</b>	COULLET Maxime (r) (p)*	3 486 habitants	23	4	3
<b>Saint-Vallier- de-Thiey</b>	DELIA Jean-Marc (é) (vp)	2 261 habitants	19	4	3
<b>Tignet (le)</b>	BEGARD Dominique Jacques (é) (vp)	3 101 habitants	23	4	3
<b>6 communes</b>	<b>6 maires</b>	<b>19 414 habitants</b>	<b>124</b>	<b>25</b>	<b>18</b>

\*(r) signifie que le maire a été réélu en mars 2008

\*(é) signifie que le maire a été élu en mars 2008

\*(p) signifie poste de présidence de la communauté de communes

\*(vp) signifie poste de vice-présidence de la communauté de communes

<sup>818</sup> Parmi les conseillers communautaires titulaires, il faut comptabiliser les maires des communes membres des EPCI à fiscalité propre.

**Tableau n°4 : Répartition des sièges de délégués de communes au sein de PAP**

<b>Communauté d'agglomération Pôle Azur Provence</b>					
<b>Communes</b>	<b>Maire</b>	<b>Population</b>	<b>Nombre de conseillers municipaux</b>	<b>Nombre de délégués titulaires</b>	<b>Nombre de délégués suppléants</b>
<b>Auri beau</b>	VARRONE Jacques (r)* (vp)*	2 765	23	3	3
<b>Grasse</b>	LELEUX Jean- Pierre (r) (p)	51770	43	9	9
<b>Mouans-Sartoux</b>	ASCHIERI André (r) (vice-président démissionnaire après les élections régionales de 2010)	10 427	29	5	5
<b>Pégomas</b>	PIBOU Gilbert (r) (vp)	6 326	29	4	4
<b>Roquette (la)</b>	ROATTA André (é)* (vp)	4 958	27	3	3
<b>5 communes</b>	<b>5 maires</b>	<b>76 246 habitants</b>	<b>151</b>	<b>24</b>	<b>24</b>

\*(r) Réélu en mars 2008

\*(é) élu en mars 2008

\*(p) signifie poste de présidence de la communauté d'agglomération

\*(vp) signifie poste de vice-présidence de la communauté d'agglomération

Tableau n°5 : Répartition des sièges de délégués de communes au sein de la CASA

Communauté d'agglomération Sophia-Antipolis					
Communes	Maire	Population	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués titulaires	Nombre de délégués suppléants
Antibes Juan-les-Pins	LEONETTI Jean (r)* (p)*	73 377	49	18	18
Le Bar-sur-Loup	RIBERO Richard (é)* (vp)*	2 543	23	2	2
Biot	DERMIT Jean-Pierre (é) (vp)	8 367	29	4	4
Caussols	GIOVANNINI Juliette (é) (vp)	150	11	1	1
Châteauneuf	MAURIN Jean-Pierre (r) (vp)	2 968	23	1	1
Courmes	GIOANNI Françoise (r) (vp)	88	9	1	1
La Colle-sur-Loup	BERKESSE Christian (r) (vp)	6 697	29	2	2
Gourdon	MELE Eric (r) (vp)	379	11	1	1
Opio	OCCELLI Thierry (é) (vp)	1 922	19	1	1
Roquefort-les-Pins	ROSSI Michel (r) (vp)	5 239	29	2	2
Rouret (le)	LOMBARDO Gérard (r) (vp)	3 428	23	2	2
Saint-Paul	BURON René (r) (vp)	2 847	23	1	1
Tourrette-sur-Loup	BERTAINA José (r) (vp)	3 870	27	2	2
Valbonne Sophia-Antipolis	DAUNIS Marc (r) (vp)	10 543	33	5	5
Vallauris Golfe-Juan	GUMIEL Alain (r) (vp)	25 773	35	6	6
Villeneuve-Loubet	CAMOU Richard (r) (vp)	12 935	33	5	5
<b>16 communes</b>	<b>16 maires</b>	<b>161 126 habitants</b>	<b>406</b>	<b>54</b>	<b>54</b>

\*(r) Réélu en mars 2008

\*(é) élu en mars 2008

\*(p) poste de président de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis

\*(vp) postes de vice-présidence de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis



Tableau n°6 : Répartition des sièges de délégués de communes au sein de la CARF

Communauté d'agglomération de la Riviera Française					
Communes	Maire	Population	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués titulaires	Nombre de délégués suppléants
<b>Beausoleil</b>	SPINELLI Gérard (é)* (vp)*	12 775	33	7	3
<b>Castellar</b>	LAYET Huguette (r)* (vp)	821	15	2	2
<b>Castillon</b>	RION Philippe (é) (vp)	282	11	2	2
<b>Gorbio</b>	ISNARD Michel (r) (vp)	1 154	15	2	2
<b>Menton</b>	GUIBAL Jean-Claude (r) (vp)	28 811	35	14	10
<b>Moulinet</b>	BONVALLET Guy (é) (vp)	249	11	2	2
<b>Roquebrune Cap-Martin</b>	CESARI Patrick (r) (p)	11 650	33	7	3
<b>Sainte-Agnès</b>	FILIPPI Albert (é) (vp)	1 094	15	2	2
<b>Sospel</b>	LORENZI Jean-Mario (r) (vp)	2 884	23	4	3
<b>Turbie (la)</b>	BASSANI Nicolas (r) (vp)	3 021	23	3	3
<b>10 communes</b>	<b>10 maires</b>	<b>62 741 habitants</b>	<b>214</b>	<b>45</b>	<b>32</b>

\*(r) Réélu en mars 2008

\* (p) signifie poste de l'EPCI

\*(é) élu en mars 200

\*(vp) poste de vice-président de l'EPC

**Tableau n°7 : Répartition des sièges de délégués de communes au sein de la CUNCA**

Communauté urbaine Nice Côte d'Azur				
Communes	Maire	Population	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués titulaires <sup>819</sup>
<b>Aspremont</b>	FERRETTI Alexandre (r)* (vp)*	2 072	19	2
<b>Beaulieu-sur-Mer</b>	ROUX Roger (r) (vp)	3 714	27	2
<b>Cagnes-sur-Mer</b>	NEGRE Louis (r) (vp)	48 313	43	10
<b>Cap d'Ail</b>	BECK Xavier (r) (vp)	4 872	27	2
<b>Castagniers</b>	SPINELLI Jean-François, (r) (vp)	1 478	15	2
<b>Carros</b>	DAMIANI Antoine (r) (vp)	10 710	33	3
<b>Coaraze (svp)*</b>	GIRAUD-LAZZARI Monique (é)*	712	15	1
<b>Colomars</b>	BRES Isabelle (é) (vp)	3 161	23	2
<b>Duranus</b>	ROUX Henri (r)(vp)	156	11	1
<b>Eze</b>	CHERKI Stéphane (é) (vp)	2 932	23	2
<b>Falicon</b>	KRUPPERT Gisèle, (r) (vp)	1 789	19	2
<b>La Gaude</b>	MEINI Michel, (é) (vp)	6 608	29	2
<b>La Roquette-sur-Var (svp)</b>	RAYBAUT Michel (r)	915	15	2
<b>La Trinité</b>	SCOFFIE Jean-Louis (r) (vp)	10 046	33	3
<b>Lantosque (svp)</b>	THAON Jean (r)	1 019	15	2
<b>Levens</b>	VERAN Antoine (r) (vp)	4 427	27	2
<b>Nice</b>	ESTROSI Christian (é) (p)	347 060	69	41
<b>Saint-André-de-la-Roche</b>	COLOMAS Honoré (r) (vp)	4 897	27	2
<b>Saint-Blaise</b>	FABRE Jean-Paul, (r) (vp)	925	15	1
<b>Saint-Jean-Cap-Ferrat</b>	VESTRI René (r) (vp)	2 172	19	2
<b>Saint-Jeannet</b>	SEMPERE Jean-Michel (é) (vp)	3 634	27	2
<b>Saint-Laurent-du-Var</b>	REVEL Henri (r) (vp)	27 141	35	8
<b>Saint-Martin-du-Var</b>	PAUL Hervé (r) (vp)	2 463	19	2
<b>Tourrette-Levens</b>	FRERE Alain (r) (vp)	4 639	27	2
<b>Utelle (svp)</b>	CORTES Bernard (é)	488	11	1
<b>Vence</b>	LEBIGRE Régis (vp)	18 931	33	5
<b>Villefranche/Mer</b>	GROSGOGEAT Gérard (r) (vp)	6 833	29	2
<b>27 communes</b>	<b>27 maires</b>	<b>522 107 habitants</b>	<b>685 conseillers municipaux</b>	<b>108 conseillers communautaires</b>

\*(r) Réélu en mars 2008

\*(é) élu en mars 2008

\*(p) poste de président de l'EPCI

\*(vp) postes de vice-présidence

\*(svp) signifie que le maire de la commune n'a pas un poste de vice-présidence au sein de l'EPCI

<sup>819</sup> Il faut préciser que dans le cas de la communauté urbaine, les communes n'élisent pas de conseillers communautaires suppléants.

**Tableau n° 8 : Les 35 personnes rencontrées pour les entretiens**

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Fonctions</b>	<b>EPCI</b>
<b>TESTI</b>	<b>Jean-Pierre (e)* (vp)*</b>	Maire de Gattières	communauté de communes des Coteaux d'Azur
<b>BALLESTRA</b>	<b>Jacques (e) (vp)</b>	Maire d'Escagnoles	communauté de communes des Monts d'Azur
<b>FUNEL</b>	<b>Yves (r) (vp)</b>	Maire de Caille	communauté de communes des Monts d'Azur
<b>GUEGUEN</b>	<b>Thierry (r) (vp)</b>	Maire de Séranon Conseiller général	communauté de communes des Monts d'Azur
<b>OLIVIER</b>	<b>Michèle (r)</b>	Maire d'Andon Présidente d'EPCI	communauté de communes des Monts d'Azur
<b>BORNET</b>	<b>Pierre (e) (vp)</b>	Maire de Cabris	communauté de communes de Terres de Siagne
<b>COULLET</b>	<b>Maxime (r)</b>	Maire de St-Cézaire Président d'EPCI Conseiller général	communauté de communes des Terres de Siagne
<b>DELIA</b>	<b>Jean-Marc (e) (vp)</b>	Maire de St-Vallier	communauté de communes des Terres de Siagne
<b>PASQUELIN</b>	<b>Joël (r) (vp)</b>	Maire de Spéracèdes	communauté de communes des Terres de Siagne
<b>DUFRESNES</b>	<b>Dominique</b>	Directeur général des services	CARF
<b>BERKESSE</b>	<b>Christian (r) (vp)</b>	Maire de la Colle-sur-Loup	CASA
<b>BONNEAU</b>	<b>Michèle</b>	Chef de projet de la politique de la ville, Vallauris	CASA
<b>DERRIVE</b>	<b>Auguste</b>	Adjoint au maire d'Opio, délégué à l'intercommunalité	CASA
<b>GUIDOBALDI</b>	<b>Christian</b>	Directeur général des services, CASA	CASA
<b>KOEMGEN</b>	<b>François-Xavier</b>	Directeur de finances, CASA	CASA
<b>MAURIN</b>	<b>Jean-Pierre (r) (vp)</b>	Maire de Châteauneuf	CASA
<b>ASCHIERI</b>	<b>André (r)</b>	Maire de Mouans-Sartoux, Conseiller régional	PAP
<b>DAON</b>	<b>Victor (nr)*</b>	Ancien maire de la Roquette/Siagne	PAP
<b>DAURE</b>	<b>Philippe</b>	Animateur du conseil de développement	PAP
<b>FACHINNETTI</b>	<b>Marc</b>	Responsable de la direction de l'habitat, de la politique de la ville, de la culture et du sport	PAP
<b>GUILBOT</b>	<b>Virginie</b>	Chargée de communication	PAP
<b>LEBLAY</b>	<b>Daniel</b>	Adjoint au maire de Mouans-Sartoux, conseiller communautaire titulaire	PAP
<b>MAIARELLI</b>	<b>Gérard</b>	Responsable des services finances	PAP
<b>MOZZI</b>	<b>Géneviève</b>	Conseillère municipale, Auribeau/Siagne, présidente du syndicat d'initiative d'Auribeau/Siagne	PAP
<b>PIBOU</b>	<b>Gilbert (r) (vp)</b>	Maire de Pégomas	PAP
<b>POTHERAT</b>	<b>Elodie</b>	Responsable collecte des déchets	PAP
<b>REYNE</b>	<b>François (vp)</b>	Adjoint au maire de Grasse, président du syndicat de transports SILLAGES	PAP
<b>RIOS</b>	<b>Richard</b>	Directeur du Pôle économique	PAP
<b>RONDONI</b>	<b>Christine</b>	Conseillère technique du maire, Grasse	PAP
<b>VARONNE</b>	<b>Jacques (r) (vp)</b>	Maire d'Auribeau/Siagne	PAP
<b>DAMIANI</b>	<b>Antoine (r) (vp)</b>	Maire de Carros Conseiller général	CUNCA
<b>IACONO</b>	<b>Christian (é)</b>	Ancien maire de Vence	CUNCA
<b>NEGRE</b>	<b>Louis (r) (vp)</b>	Maire de Cagnes-sur-Mer, Sénateur	CUNCA
<b>CARASSOU-MAILLAN</b>	<b>Philippe</b>	Directeur général des services de Mandelieu-la-Napoule	Sans EPCI
<b>CAUVIN</b>	<b>Roland (nr)*</b>	Ancien maire de Capières	Sans EPCI

\*(é) signifie que le maire a été élu en mars 2008

\*(r) signifie que le maire a été réélu en mars 2008

\*(nr) signifie que le maire a été battu en mars 2008

\*(vp) signifie que l'élu occupe un poste de vice-président d'EPCI à fiscalité propre

Annexe n°3  
Questionnaire

Questionnaire envoyé aux délégués communautaires titulaires et suppléants des communes-membres des EPCI – Le même questionnaire a été aussi envoyé aux présidents et vice-présidents des EPCI pour être rempli.

<b>Nom et prénoms</b>						
<b>Date de naissance</b>						
<b>Profession</b>						
<b>Sexe (M ou F)</b>						
<b>Statut au sein du conseil municipal</b>						
<b>Délégation de fonction au sein du conseil municipal</b>						
<b>Appartenance politique : majorité politique municipale</b>						
<b>Appartenance politique : minorité politique municipale</b>						
<b>Nouvel élu</b>						
<b>Ancien élu</b>						

## Annexe 4

### Les configurations politiques des différents conseils communautaires

**Tableau 1 : Configuration politique au sein de la CC des Monts d'Azur après les élections municipales de 2008**

<b>Communauté de communes des Monts d'Azur</b>				
<b>Communes</b>	<b>Maire</b>	<b>Appartenance politique</b>	<b>Nombre de conseillers municipaux</b>	<b>Nombre de délégués titulaires</b>
<b>Aiglun</b>	BREMOND Charles, réélu et vice-président	DVD	11	2
<b>Amirat</b>	MICHEL Yvon, réélu	UMP	9	2
<b>Andon</b>	SICARD-OLIVIER Michèle, réélue et présidente	UMP	11	2
<b>Briançonnet</b>	GERMAIN Hubert, réélu	UMP	11	2
<b>Caille</b>	FUNEL Yves, réélu et vice-président	SE	11	2
<b>Collongues</b>	CASTEL Roger, réélu	UMP	11	2
<b>Escragnolles</b>	BALLESTRA Jacques Nouvel élu en 2008	SE	11	2
<b>Gars</b>	CASSEZ Marino, nouvel élu en 2008	SE	9	2
<b>Le Mas</b>	LACHEMAIER Fabrice, nouvel élu en 2008 et vice-président	SE	11	2
<b>Les Mijouls</b>	BOUCHARD Gérard, réélu et vice-président	SE	9	2
<b>Saint-Auban</b>	CEPI Claude, réélu et vice-président	UMP	11	2
<b>Sallagriffon</b>	GIROUD Pierre, réélu	SE	9	2
<b>Séranon</b>	GUEGUEN Thierry, réélu et vice-président	UMP	11	2
<b>Valderoure</b>	BUTELLI Sylvain, réélu	UMP	11	2
<b>14 communes</b>			<b>146</b>	<b>28</b>

**Tableau 2 : Configuration politique du conseil communautaire de Terres de Siagne**

<b>Communauté de communes des Terres de Siagne</b>					
<b>Communes</b>	<b>Maire</b>	<b>Appartenance politique</b>	<b>Nombre de conseillers municipaux</b>	<b>Nombre de délégués titulaires<sup>820</sup></b>	<b>Nombre de délégués suppléants</b>
<b>Cabris</b>	BORNET Pierre, nouvel élu, vice-président	SE	15	3	2
<b>Peymeinade</b>	BROUSTEAU Françoise nouvelle élue et vice-présidente	SE	29	7	5
<b>Spéracèdes</b>	PASQUELIN Joël, réélu et vice-président	UMP	15	3	2
<b>Saint- Cézaire sur- Siagne</b>	COULLET Maxime, réélu et président	UMP	23	4	3
<b>Saint- Vallier-de- Thiey</b>	DELIA Jean- Marc nouvel élu et vice-président	SE	19	4	3
<b>Tignet(Le)</b>	BEGARD Dominique Jacques, réélu et vice-président	SE	23	4	3
<b>6 communes</b>	-	-	<b>124</b>	<b>25</b>	<b>18</b>

<sup>820</sup> Parmi les conseillers communautaires titulaires, il faut comptabiliser les maires des communes-membres des EPCI à fiscalité propre.



**Tableau 3 : Configuration politique au sein de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA)**

Communauté d'agglomération Sophia-Antipolis					
Communes	Maire	Appartenance politique	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués titulaires et suppléants	Opposition municipale au conseil communautaire
<b>Antibes Juan-les-Pins</b>	LEONETTI Jean Réélu et président	UMP	49	36	Oui
<b>Le Bar-sur-Loup</b>	RIBERO Richard Nouvel élu et président	DVG	23	4	Non
<b>Biot</b>	DERMIT Jean-Pierre Nouvel élu et vice-président	UMP	29	8	Non
<b>Caussols</b>	GIOVANNINI Juliette Nouvel élu et vice-présidente	SE	11	2	Non
<b>Châteauneuf</b>	MAURIN Jean-Pierre Réélu et vice-président	SE	23	2	Non
<b>Courmes</b>	GIOANNI Françoise Réélu et vice-présidente	NC	9	2	Non
<b>La Colle-sur-Loup</b>	BERKESSE Christian Réélu et vice-président	SE	29	4	Non
<b>Gourdon</b>	MELE Eric Réélu et vice-président	SE	11	2	Non
<b>Opio</b>	OCCELLI Thierry Nouvel élu et vice-président	SE	19	2	Non
<b>Roquefort-les-Pins</b>	ROSSI Michel Réélu et vice-président	UMP	29	4	Non
<b>Rouret (le)</b>	LOMBARDO Gérard Réélu et vice-président	UMP	23	4	Non
<b>Saint-Paul</b>	BURON René, réélu et vice-président	DVD	23	2	Non
<b>Tourrette-sur-Loup</b>	BERTAINA José Réélu et vice-président	Parti Radical	27	4	Non
<b>Valbonne Sophia-Antipolis</b>	DAUNIS Marc Réélu et vice-président	PS *	33	10	Non
<b>Vallauris Golfe-Juan</b>	GUMIEL Alain, réélu et vice-président	UMP	35	12	Non
<b>Villeneuve-Loubet</b>	CAMOU Richard Réélu et vice-président	UMP	33	10	Non
<b>16 communes</b>			<b>406</b>	<b>108</b>	

**Tableau 4 : Configuration politique au sein de la communauté urbaine Nice Côte d’Azur**

Communauté urbaine Nice Côte d’Azur					
Communes	Maire	Appartenance politique	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués titulaires	Opposition municipale au conseil communautaire
Aspremont	FERRETTI Alexandre réélu et vice-président	SE	19	2	Non
Beaulieu-sur-Mer	ROUX Roger réélu et vice-président	DVD	27	2	Non
Cagnes-sur-Mer	NEGRE Louis réélu et vice-président	UMP	43	10	Oui
Cap d’Ail	BECK Xavier réélu et vice-président	UMP	27	2	Non
Castagniers	SPINELLI Jean François réélu et vice-président	SE	15	2	Non
Carros	DAMIANI Antoine réélu et vice-président	PS	33	3	Non
Coaraze	GIRAUD-LAZZARI Monique nouvelle élue	SE	15	1	Non
Colomars	BRES Isabelle nouvelle élue et vice-présidente	SE	23	2	Non
Duranus	ROUX Henri réélu et vice-président	SE	11	1	Non
Eze	CHERKI Stéphane nouvel élu et vice-président	SE	23	2	Non
Falicon	KRUPPERT Gisèle réélue et vice-présidente	SE	19	2	Non
La Gaude	MEINI Michel nouvel élu et vice-président	UMP	29	2	Non
La Roquette-sur-Var (svp)	RAYBAUT Michel réélu	UMP	15	2	Non
La Trinité	SCOFFIE Jean-Louis réélu et vice-président	UMP	33	3	Non
Lantosque (svp)	THAON Jean réélu	UMP	15	2	Non
Levens	VERAN Antoine réélu et vice-président	SE	27	2	Non
Nice	ESTROSI Christian, nouvel élu et président	UMP	69	41	Oui
Saint-André-de-la-Roche	COLOMAS Honoré, réélu et vice-président	UMP	27	2	Non
Saint-Blaise	FABRE Jean-Paul réélu et vice-président	SE	15	1	Non
Saint-Jean-Cap-Ferrat	VESTRI René, réélu et vice-président	UMP	19	2	Non
Saint-Jeannet	SEMPERE Jean-Michel Nouvel élu et vice- président	DVD	27	2	Non
Saint-Laurent-du-Var	REVEL Henri (r) (vp)	UMP	35	8	Non
Saint-Martin-du-Var	PAUL Hervé, réélu et vice-président	SE	19	2	Non
Tourrette-Levens	FRERE Alain, réélu et vice-président	UMP	27	2	Non Non
Utelle (svp)	CORTES Bernard, nouvel élu	SE	11	1	Non
Vence	LEBIGRE Régis réélu et vice-président	Parti radical	33	5	Non
Villefranche/Mer	GROSGOGEAT Gérard réélu et vice-président	UMP	29	2	Non
<b>27 communes</b>			<b>685</b>	<b>108</b>	

## Annexe n°5

### L'importance des adjoints dans les conseils communautaires

- **Communauté de communes Terres de Siagne :**
  - **Cabris :**
    - Mayolini Patrick, 1<sup>er</sup> adjoint, finances et communication
    - Maillan Didier (suppléant), 4<sup>ème</sup> adjoint, sécurité et voirie
  - **Le Tignet :**
    - Cantoni Jean, 1<sup>er</sup> adjoint, occupation des sols et finances
    - Borgioli Jean-Claude (suppléant), conseiller municipal en charge des finances
  - **Peymeinade :**
    - Bazalgette Marc, 7<sup>ème</sup> adjoint, environnement
    - Déletang François, 5<sup>ème</sup> adjoint, culture et intercommunalité
    - Gauthier-Fournier François, 4<sup>ème</sup> adjoint, urbanisme
    - Saurat Dominique, 8<sup>ème</sup> adjointe, finances
    - Kuratle-Seguin Catherine, (suppléant), 6<sup>ème</sup> adjointe, affaires sociales
    - Sainte-Rose Fanchine Pascale (suppléante), 3<sup>ème</sup> adjointe, jeunesse et vie scolaire
  - **Saint-Cézaire-sur-Siagne :**
    - Blanc Claude, 2<sup>ème</sup> adjointe, finances
    - Goletto Jean-Pierre, 1<sup>er</sup> adjoint, urbanisme et environnement
    - Erétéo Marc (suppléant), 5<sup>ème</sup> adjoint, vie associative et jeunesse
  - **Spéracèdes :**
    - Azaïs Pierre, 3<sup>ème</sup> adjoint, urbanisme
    - Charpentier Dominique, 1<sup>ère</sup> adjointe, affaires sociales
    - Baussy Gérard, (suppléant) 2<sup>ème</sup> adjoint, jeunesse et tourisme
  - **Saint-Vallier-de-Thiery :**
    - Fiorentino Christophe, 5<sup>ème</sup> adjoint, urbanisme
    - Tortarolo Jean-Marie, 1<sup>er</sup> adjoint, affaires sociales
    - Carlavan Nicole (suppléante), 2<sup>ème</sup> adjointe, finance
- **Communauté d'agglomération Pôle Azur Provence**
  - **Auribeau-sur-Siagne :**
    - Bourrillot Michel, 5<sup>ème</sup> adjoint, sécurité et relations intercommunales
    - Méro Gérard, 1<sup>er</sup> adjoint, administration générale, transports scolaires, jeunesse et associations
    - Abril Gérard (suppléant), 3<sup>ème</sup> adjoint, urbanisme, environnement
    - Charabot Yves (suppléant), 4<sup>ème</sup> adjoint, travaux publics et bâtiments
    - Roggero Mercédès (suppléante), 2<sup>ème</sup> adjointe, logement et affaires sociales
  - **Grasse :**
    - Aouizerate France, 5<sup>ème</sup> adjointe, tourisme
    - Bonelli Philippe, 10<sup>ème</sup> adjoint, urbanisme, PLU
    - Bourret Dominique, 1<sup>ère</sup> adjointe, affaires culturelles et jeunesse

- D'Halluin Luc, 4<sup>ème</sup> adjoint, projet de renouvellement urbain
- Duval Anne-Marie, 11<sup>ème</sup> adjointe, écologie et développement durable
- Reyne François, 2<sup>ème</sup> adjoint, aménagement durable de l'espace communal, déchets et transports
- Tubiana Danièle, 3<sup>ème</sup> adjointe, affaires sociales et familiales
- Masson-Maret Hélène, (suppléante), 7<sup>ème</sup> adjointe, esthétique de l'espace urbain
- Nutini Nicole, (suppléante), 9<sup>ème</sup> adjointe, eau et assainissement
- Penchienat Yves (suppléant), 8<sup>ème</sup> adjoint, sports
- Monpoix Marc (suppléant), conseiller municipal délégué aux finances
- **La Roquette-sur-Siagne :**
  - Giraudon Bernard, 3<sup>ème</sup> adjoint, travaux et qualité de vie
  - Pouplot Jacques, 1<sup>er</sup> adjoint, planification et développement durable, vie économique
  - Cruzalèbes Lucien (suppléant), 5<sup>ème</sup> adjoint, vie associative et animation de la commune
- **Mouans-Sartoux :**
  - Rouvier Christian, 7<sup>ème</sup> adjoint, finances
  - Gourdon Marie-Louise, 2<sup>ème</sup> adjointe, culture
  - Leblay Daniel, 8<sup>ème</sup> adjoint, urbanisme
  - Baldograni Georges (suppléant), 5<sup>ème</sup> adjoint, développement et régie municipale de l'eau
  - Cozzari Jean-Jacques, (suppléant), 1<sup>er</sup> adjoint, sports
- **Pégomas :**
  - Deroudilhe Jean-Claude, 5<sup>ème</sup> adjoint, sécurité
  - Marchive Robert, 8<sup>ème</sup> adjoint, environnement et développement durable
  - Zucchini Marie-Josèphe, 2<sup>ème</sup> adjointe, urbanisme
  - Prost-Tournier Anne-Marie, (suppléante), gestion administrative et financière
- **La CUNCA, ville de Nice**
  - Alziari-Nègre Andrée, 24<sup>ème</sup> adjointe, territoire est-littoral
  - Asso Bernard, 15<sup>ème</sup> adjoint, affaires européennes
  - Azinheirinha Lauriano, 17<sup>ème</sup> adjoint, éducation et jeunesse
  - Estrosi-Sassone Dominique, 6<sup>ème</sup> adjointe, logement et gestion du patrimoine privé pour les logements
  - Filippini Sandrine, 14<sup>ème</sup> adjointe, Handicap
  - Kandel Benoît, 1<sup>er</sup> adjoint, sécurité
  - Khaldi Fatima, 22<sup>ème</sup> adjointe, territoire rives du Paillons
  - Léonelli Pierre-Paul, 19<sup>ème</sup> adjoint, propreté et nettoyage
  - Martinaux Joëlle, 16<sup>ème</sup> adjointe, affaires sociales
  - Monier Françoise, 18<sup>ème</sup> adjointe, petite enfance
  - Moreau Catherine, 26<sup>ème</sup> adjointe, territoire nord centre-ville
  - Ouaknine Martine, 12<sup>ème</sup> adjointe, juridique
  - Paquis Véronique, 2<sup>ème</sup> adjointe, développement durable

- Philip Alain, 5<sup>ème</sup> adjoint, aménagement urbain
- Rampal Agnès, 10<sup>ème</sup> adjointe, enseignement supérieur et nouvelles technologies
- Salles Rudy, 3<sup>ème</sup> adjoint, tourisme et affaires internationales
- Soussi Philippe, 25<sup>ème</sup> adjoint, territoire ouest littoral
- Tordo Christian, 7<sup>ème</sup> adjoint, économie et finances
- Verola Auguste, 11<sup>ème</sup> adjoint, territoire cœur de ville

# LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau n°1</b> : Les EPCI à fiscalité propre dans le département des Alpes-Maritimes au 1 <sup>er</sup> janvier 1999.	p.67
<b>Tableau n°2</b> : Les communautés de communes bâties sur des cantons dans le département des Alpes-Maritimes.	P.74
<b>Tableau n°3</b> : Distinction en matière de détermination de l'intérêt communautaire selon les EPCI.	P.92
<b>Tableau n°4</b> : Nombre de conseillers communautaires selon les strates démographiques (80 communes pour 7 EPCI).	P.118
<b>Tableau n°5</b> : Nombre de conseillers communautaires selon le nombre de communes par EPCI : 80 communes pour 7 EPCI.	P.119
<b>Tableau n°6</b> : Le nombre de membres du conseil de communauté d'une communauté urbaine.	P.130
<b>Tableau n°7</b> : Répartition des sièges communautaires à PAP.	P.133
<b>Tableau n°8</b> : La répartition par sexe des conseillers communautaires titulaires et suppléants.	P.124
<b>Tableau n°9</b> : La répartition par sexe des conseillers communautaires de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur et de PAP.	P.143
<b>Tableau n°10</b> : Relation entre le sexe et la nature de l'EPCI à fiscalité propre.	P.143
<b>Tableau n°11</b> : La répartition par âge des conseillers communautaires titulaires et suppléants.	P.146
<b>Tableau n°12</b> : La répartition par âge des conseillers communautaires titulaires et suppléants et des conseillers municipaux pour la ville de Grasse par rapport à sa population.	P.148
<b>Tableau n°13</b> : La répartition par âge des conseillers communautaires et des conseillers municipaux de la ville de Nice par rapport à sa population locale	p.149
<b>Tableau n°14</b> : La répartition par catégories socioprofessionnelles des élus communautaires.	P.154
<b>Tableau n°15</b> : La répartition par catégories socioprofessionnelles des élus communautaires dans les communautés de communes de Monts d'Azur et de Terres de Siagne.	P.155
<b>Tableau n°16</b> : La répartition par catégories socioprofessionnelles des populations de Nice et de Grasse et celle de leurs conseils municipaux et communautaires.	P.156
<b>Tableau n°17</b> : La répartition des délégués intercommunaux selon le dernier diplôme obtenu.	P.159



<b>Tableau n°18</b> : La répartition par âge des présidents des exécutifs intercommunaux.	p.164
<b>Tableau n°19</b> : Les présidents des établissements intercommunaux à fiscalité propre.	p.169
<b>Tableau n°20</b> : La répartition par sexe des vice-présidents des EPCI à fiscalité propre	p.170
<b>Tableau n°21</b> : La répartition par catégories socioprofessionnelles des présidents et vice-présidents des EPCI à fiscalité propre.	p.173
<b>Tableau n°22</b> : La répartition des présidents et vice-présidents selon le dernier diplôme obtenu.	p.176
<b>Tableau n°23</b> : Le poids des responsabilités politiques municipales dans l'accès aux mandats de délégués communautaires titulaires.	p.181
<b>Tableau n°24</b> : La part des conseillers municipaux parmi les conseillers communautaires suppléants.	p.184
<b>Tableau n°25</b> : Tableau de répartition des sièges au sein de PAP.	p.194
<b>Tableau n°26</b> : La répartition des syndicats de communes (SIVU, SIVOM et syndicats mixtes ouvertes et fermés) au niveau du département des Alpes-Maritimes.	p.197
<b>Tableau n° 27</b> : Le pourcentage de réélection au conseil communautaire.	p.206
<b>Tableau n°28</b> : Mandats locaux détenus par les présidents et les vice-présidents des EPCI.	p.214
<b>Tableau n°29</b> : Les communes-centres des 6 communautés de communes.	p.216
<b>Tableau n°30</b> : Les communes-centres de 2 communautés d'agglomération sur 3 et de la communauté urbaine.	p.217
<b>Tableau n°31</b> : Les quatre communautés de communes dont les présidents ne sont pas les maires des communes-centres.	p.218
<b>Tableau n°32</b> : Le nombre de communes de plus de 3 500 habitants dans les communautés de communes et d'agglomération choisies.	p.221
<b>Tableau n°33</b> : La détention d'un poste de vice-président par les maires.	p.253
<b>Tableau n°34</b> : Le nombre de sièges de délégués communautaires et de vice-présidents au sein de PAP avant le 11 avril 2008.	p.254
<b>Tableau n°35</b> : Nombre actuel des membres du bureau de la communauté d'agglomération de PAP.	p.255

**Tableau n°36** : Les vice-présidents de la CUNCA avec et sans délégation de fonctions. p.263

**Tableau n°37** : Montant des indemnités maximales de fonctions brutes mensuelles des maires et adjoints depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008. p.282

**Tableau n°38** : Montant des indemnités maximales de fonctions brutes mensuelles des présidents et vice-présidents des communautés urbaines et des communautés d'agglomération depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008. p.283

**Tableau n°39** : Montant des indemnités de fonctions brutes mensuelles des présidents et vice-présidents des communautés de communes depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008. p.284

**Tableau n°40** : Les présidents à la tête des commissions intercommunales de PAP. p.295

**Tableau n°41** : Exemple de répartition des membres dans la commission du développement économique de PAP. p.298

**Tableau n°42** : Exemple de répartition des membres dans la commission du développement économique de la CARF. p.299

**Tableau n°43** : Les conseils de développement des EPCI des Alpes-Maritimes. p.305